

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR
ET DES
INFRACTIONS AUX PRINCIPES
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE QU'ON Y RELEVÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 7 Février 1923, à 16 h. 30

PAR

J. DAVID-WEILL

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants { *MM. FERNAND-FAURE, professeur.*
JÈZE, professeur.

PARIS (V^e)

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1923

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR
ET DES
INFRACTIONS AUX PRINCIPES
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE QU'ON Y RELÈVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 7 Février 1923, à 16 h. 30

PAR

J. DAVID -WEILL

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants { *MM. FERNAND-FAURE, professeur.*
JÈZE, professeur.

PARIS (V°)

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1923



INTRODUCTION

C'est un sujet d'actualité que l'étude des Comptes Spéciaux du Trésor ; les questions que soulève cette étude doivent intéresser l'opinion publique au moment où le Gouvernement, par des projets de lois, le Parlement, par des propositions, et la Cour des Comptes, dans ses Rapports Publics, s'efforcent de réparer, chacun dans sa sphère et selon sa compétence, le désordre de nos Finances et cherchent à atténuer, sinon à faire disparaître, les infractions aux principes de la comptabilité publique relevées pendant la guerre et depuis dans les Comptes Spéciaux.

L'intérêt de ce travail tient au nombre des Comptes Spéciaux et à l'importance des opérations qu'ils décrivent, tant au point de vue des sommes engagées, que de l'objet public et national de ces opérations.

En effet, au cours de la guerre, comme on avait déjà pu le remarquer en 1870-71, et plus encore à cause de la crise économique provoquée par la guerre, de l'industrialisation des moyens de combat et de la tendance générale étatiste de nos Gouvernements, le nombre des Comptes Spéciaux du Trésor s'est accru considérablement : il est passé de 28 en 1914 à 57 en

1921 ; leurs opérations qui, à la veille de la guerre, ne portaient que sur 700 millions de francs, se montent aujourd'hui à 30 milliards, ce qui, en tenant compte de la dépréciation monétaire, représente une augmentation du décuple environ.

Or, ces Comptes Spéciaux, infractions en eux-mêmes et de par leur nature et leur forme, aux principes budgétaires de l'unité, de l'universalité et de l'annualité ont contrevenu, chacun d'une manière particulière et selon son objet, aux règles normales de la comptabilité publique.

C'est une des tâches les plus ardues et les plus nécessaires de la période actuelle de relever ces violations, d'en signaler les inconvénients, d'étudier et de critiquer les formes de ces Comptes, leurs règles de comptabilité et de contrôle afin d'essayer d'y porter remède, de les soumettre aux règles normales de la comptabilité publique, et surtout, plus encore peut-être, d'en hâter la suppression par une rapide liquidation.

En outre, une sage précaution s'impose : celle de fixer par une réglementation et une législation préventives les principes de comptabilité particuliers applicables, dans les cas de crise, à certains services qui ne peuvent entrer dans le cadre étroit et précis du budget ni être assujettis d'une manière rigoureuse aux règles si utiles mais un peu formalistes du Décret de 1862.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DES COMPTES SPÉCIAUX

Dans la plupart des documents bleus ou des rapports parlementaires qui ont trait aux Services Spéciaux ou Comptes Spéciaux du Trésor, il est fait usage indistinctement de ces deux expressions pour désigner les Comptes qui feront l'objet de notre étude.

Or, il me semble nécessaire, avant d'entreprendre ce travail, de préciser le sens respectif de ces deux termes : tandis que le Service Spécial est l'ensemble de ces opérations examinées au point de vue de l'exécution du Service, le Compte Spécial est le procédé de comptabilité employé pour les retracer.

Sans doute, le sens de ces deux expressions est très voisin mais le point de vue diffère : si on emploie le premier terme, c'est qu'on envisage l'exécution, la partie externe du Service ; si, au contraire, on se sert de la seconde expression, c'est qu'on en considère plus spécialement la comptabilité, l'historique.

Nous nous servirons donc le plus souvent du second terme, notre travail étant destiné à mettre en lumière

les défauts et les vices inhérents à ce procédé de comptabilité.

Le résumé du Compte Général de l'Administration des Finances de 1914 explique ainsi le fonctionnement et l'utilité des Comptes Spéciaux :

« Le législateur autorise parfois certaines dépenses en spécifiant que certaines recettes y seront affectées, recettes dont le recouvrement suivra plus ou moins rapidement la dépense ; de même il autorise la perception et le recouvrement de recettes dont l'emploi, bien que déterminé à l'avance, sera échelonné sur une période déterminée au fur et à mesure des besoins ».

« Pour suivre la corrélation de ces recettes et de ces dépenses, on a créé une série des Comptes, qui retracent à leur crédit les recettes réalisées et à leur débit les dépenses effectuées ».

On voit donc, d'après ce qui précède, que jusqu'à la clôture des opérations que décrit le Compte Spécial, le solde du compte sera provisoire ; ce sera un chiffre sans valeur définitive ; des opérations ultérieures du Compte dépendra le résultat définitif de l'exécution du Service.

D'ailleurs la durée de ces opérations est indéterminée ; c'est à plus ou moins longue échéance que seront consommées les recettes recouvrées et que les dépenses seront remboursées par les recettes qui y correspondent.

D'où la définition suivante des Comptes Spéciaux :

« Ce sont des Comptes hors budget qui en ont été

disjoints car à la dépense ou à la recette primitive doit correspondre, dans un délai qui excède la période d'exécution du budget, une opération inverse, d'une importance sensiblement égale à la première ».

Ce serait donc le fait d'une comptabilité inexacte d'en affecter le budget de chaque exercice, le solde du Compte Spécial devant diminuer au fur et à mesure du recouvrement des recettes ou de l'emploi des produits ; en en chargeant le budget, on en grossirait fictivement les opérations.

D'autre part, il est souvent difficile, pour ne pas dire impossible, à cause de la nature même du Service que retracent les Comptes Spéciaux, de prévoir le moment exact où les créances seront recouvrées et où les dépenses devront être effectuées : le commerçant ne sait à quel moment son client acquittera sa facture ; l'industriel ne sait à quelle époque exacte la nécessité d'acheter des comburants ou des matières premières se fera sentir : le banquier ne peut préciser le jour exact où son client lui remboursera son prêt ou lui demandera le remboursement de son dépôt.

C'est par les différents caractères que nous avons essayé de noter que les Comptes Spéciaux se distinguent profondément des budgets annexes.

Les budgets annexes, démembrement du budget général, séparés de lui pour en dégager clairement les résultats, ne sont en somme que des miniatures du budget général : actes d'autorisation et de prévision de recettes et de dépenses s'appliquant à un Service donné avec des recettes effectuées à ce Service. Ils sont votés

par exercice ; les règles de recouvrement des créances d'exercices clos leur sont appliquées.

Ils viennent chaque année se rattacher au budget de l'Etat par leur solde ; sous forme de subvention s'il est débiteur, aux recettes s'il est créditeur.

Les Comptes Spéciaux, au contraire, Comptes de gestion non soumis annuellement au vote législatif des Chambres ne se rattachent qu'après la clôture définitive des opérations à la situation financière de l'Etat.

Ce sont des Comptes, des situations périodiques, des états historiques qui reprennent des opérations effectuées ou en cours d'exécution ; les recettes qui alimentent ces Comptes Spéciaux sont, dans le plus grand nombre de cas, d'une nature toute particulière : ce sont les ressources de la Trésorerie. Le Trésor est le réservoir où puisent en théorie, momentanément, les Comptes Spéciaux ; au contraire, les budgets ont leurs ressources propres soumises chaque année au vote du Parlement.

De ces quelques remarques et de la définition même des Comptes Spéciaux, on peut déduire les infractions les plus graves aux principes budgétaires qu'on y relève ; ces infractions inévitables tiennent à la nature même de ces Comptes.

La rigidité des principes budgétaires de la Restauration repris par le Décret du 31 mai, en réaction avec le désordre financier de la période précédente, ne pouvait s'appliquer à la nature des opérations qu'ils retracent.

CHAPITRE II

DES INFRACTIONS AUX PRINCIPES BUDGÉTAIRES QU'ON RELÈVE DANS LES COMPTES SPÉCIAUX

Les Comptes Spéciaux du Trésor ont pour objet de décrire des opérations qui ne peuvent se soumettre aux règles normales du budget, c'est là leur raison d'être ; aussi peut-on dire que tous les Comptes Spéciaux font échec aux principes budgétaires de l'unité, de l'universalité et de l'annualité.

Le principe de l'unité budgétaire ne tient pas sa force des textes réglementaires ou législatifs qui ont fixé les modes de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle des budgets de l'Etat.

La pratique et l'expérience appuyées par les exemples de l'histoire financière ont démontré qu'à la suite des déficits, les budgets ont eu des tendances à se morceler, à se fractionner, à spécialiser leurs recettes et leurs dépenses.

Au contraire, à une saine situation financière correspond un seul budget, document unique, sans spécialisation, où sont réunies toutes les opérations qui se font avec les deniers de l'Etat.

L'unité du budget en facilite du reste le contrôle.

Sur un document budgétaire unique, récapitulant toutes les opérations de l'exercice, le contrôle parlementaire, le contrôle de l'opinion s'exercent avec plus d'aisance ; la situation est plus claire et plus sincère.

Or, les Comptes Spéciaux sont des Comptes hors budget, ils n'apparaissent pas aux documents budgétaires ; seul le Compte Général de l'Administration des Finances leur donne une certaine publicité en décrivant leur situation aux chapitres qui retracent les opérations du Trésor (1).

Ainsi ces Comptes échappent au contrôle législatif, leurs crédits ne sont pas votés par le Parlement ; le contrôle de l'exécution des Services qu'ils concernent, lui est soustrait.

Très voisine du principe de l'unité, la règle de l'universalité est inscrite au décret du 31 mai 1862, art. 16 :

« Il doit être fait recette du montant intégral des produits » et art. 43 : « Les Ministres ne peuvent accroître par aucune ressource spéciale le montant des crédits affectés aux dépenses de leur Service respectif ».

Dans le budget, document unique doit figurer la totalité des opérations effectuées avec les deniers de l'Etat, toutes les recettes et les dépenses de l'exercice. Il s'oppose à la spécialisation qui est l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses ; si l'on se borne à présenter le solde des opérations effectuées, aucun contrôle n'est plus possible.

(1) La loi du 12 août 1919 prescrit la publication dans l'exposé des motifs du projet de budget de chaque année de l'énumération et du développement des Services de l'année précédente.

Si l'on inscrivait au budget le produit net des impôts, le Parlement ignorerait le montant des frais de perception de chaque impôt et ne pourrait en contrôler le recouvrement ; il y aurait atténuation de la dépense par la recette correspondante.

Les Comptes spéciaux du Trésor, spécialisation de recettes et de dépenses sont une infraction flagrante à ces principes : toutes leurs recettes viennent en atténuation de leurs dépenses et ce n'est qu'à leur clôture que les soldes de leurs opérations peuvent affecter le budget.

En effet, il est en pratique nécessaire de soustraire au budget le Compte des recettes et des dépenses d'un Service, Compte dont le solde n'est que provisoire à la fin de l'année et n'est définitif qu'après clôture du Service Spécial.

La règle de l'annualité budgétaire est posée par le décret du 31 mai 1862, art. 5 : « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat » et art. 8. « Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice. Le budget est voté tous les ans et pour la durée d'une année ; acte de prévision et d'autorisation annuel dans le cadre duquel doivent s'exécuter les Services, tous les crédits non consommés seront annulés ; il faudra un nouveau vote pour rétablir les crédits au profit des Services.

L'état de prévision et d'autorisation trouve dans l'année un cadre dont le choix se justifie aisément : la périodicité de 12 mois correspondant à une révolution

complète dans la situation des particuliers, commerçants, industriels, agriculteurs ; la prévision sera plus exacte et l'autorisation plus étroite, dans ce cadre ; le contrôle s'exercera donc d'une manière plus efficace et plus précise.

Les Comptes Spéciaux, en échappant aux principes de l'annualité budgétaire, ne sont plus soumis à aucun contrôle, ils vivent en dehors de l'autorisation parlementaire qui leur a été donnée une fois pour toutes à leur création. L'exécution du Service est difficilement suivie par l'Administration qui n'a que des bases incertaines pour exercer un contrôle effectif ; la Cour des Comptes, juge des Comptes, n'a plus dans ce cas l'élément de comparaison que les crédits législatifs constituent pour elle, lors de l'apurement des opérations comptables budgétaires.

Enfin le règlement périodique qui clôt le budget n'existe pas pour les Comptes Spéciaux ; le contrôle tripartite, la comptabilité législative, administrative et judiciaire du décret du 31 mai 1862 sont impossibles à appliquer.

On pourra objecter que l'état de prévision et d'autorisation est inutile là où recettes et dépenses doivent se balancer, mais ce n'est là que l'aspect théorique de la question et l'on verra aisément plus loin, par la brève analyse des Comptes Spéciaux créés avant le 1^{er} août 1914, combien le triple contrôle leur a fait défaut ; ils n'ont plus qu'à puiser sans frein, au fur et à mesure de leurs besoins, aux ressources quasi-illimitées de la Trésorerie.

CHAPITRE III

ÉTUDE SOMMAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX CRÉÉS AVANT LE 1^{er} AOUT 1914

Le Compte Général de l'Administration des Finances dans les tableaux qui ont trait aux Services Spéciaux du Trésor expose la situation de ces Comptes et en retrace les opérations.

Avant de les analyser, d'en décrire brièvement l'objet, il paraît nécessaire de les classer, de les grouper entre eux selon leur but et selon leur forme.

C'est un lieu commun de dire que le Trésor, banquier de l'Etat, son comptable en quelque sorte a rempli ce double rôle en ce qui concerne les Comptes Spéciaux.

Pourtant c'est en constatant cette double fonction que l'on arrive à marquer la part qu'a prise le Trésor dans la gestion de ses Services et dans la tenue de leurs écritures.

Parfois simple dépositaire de fonds qu'il est tenu de rendre au déposant à une époque déterminée par la loi, d'autres fois comptable, intermédiaire entre le Service de la dépense et de la recette, se bornant à suivre

les entrées et sorties de numéraire, le Trésor a assumé quelquefois un rôle plus actif en émettant des valeurs destinées à lui procurer les fonds nécessaires à l'exécution des Services ou en opérant des avances à des particuliers ou à des personnes publiques ; enfin, il lui a été donné parfois de suivre la liquidation de Services dont l'exécution était terminée.

On peut donc distinguer parmi les Comptes Spéciaux qui nous occupent : 1° des Comptes de dépôts ; 2° des Comptes décrivant l'emploi de produits qui dès leur recouvrement ont été affectés à des dépenses déterminées ; 3° des Comptes décrivant des opérations d'émissions de valeurs ; 4° des Comptes d'avances et de redevances que la Banque de France remet au Trésor en échange de son privilège d'émission et 5° des Comptes de prêts et avances remboursables en faveur des particuliers et des personnes publiques.

Enfin nous avons été obligés de placer dans une division spéciale ; 6° des Comptes concernant des opérations diverses sans analogie entre eux qui figurent aux Comptes Spéciaux du Trésor dans un but d'ordre uniquement, afin qu'il soit facile d'en dégager clairement le solde (1).

1° Le seul Compte des dépôts existant au 1^{er} août 1914 est celui des *Capitaux de cautionnements en numé-*

(1) Contrairement au principe général de comptabilité d'après lequel qui reçoit est débité, qui doit est crédité, ces Comptes sont crédités des recettes et débités des dépenses ; on y envisage la situation du Trésor, personne comptable, et non celle du Compte Spécial.

raire (1); ce Compte décrit les mouvements des cautionnements : au crédit, versements des comptables et au débit, restitutions en fin de gestion que les comptables du Trésor, des départements, communes et établissements publics doivent obligatoirement constituer (décret du 31 mai, art. 20).

En effet, tout comptable de deniers, de matières ou même simplement d'ordre doit justifier de la réalisation de son cautionnement avant son entrée en fonctions; ce cautionnement peut être constitué dans certaines conditions, soit en numéraire, soit en rentes, soit encore en immeubles; depuis la loi du 26 décembre 1908, des associations de cautionnement mutuel ont été autorisées dans certains cas à substituer la garantie collective et solidaire de leurs membres à celle que fournissaient au Trésor, les cautionnements individuels et c'est là ce qui explique le peu d'importance actuelle du Compte qui, de 229 millions en 1826 était passé à 312 millions en 1883 et a subitement décrû depuis 1908 pour tomber à 97 millions en 1914.

Par cette mesure le législateur a singulièrement diminué la portée des précautions prises pour assurer le Trésor contre les infidélités si les négligences des comptables : le remboursement de la totalité du cautionnement ne peut être effectué qu'après décharge définitive du comptable en fin de gestion (les deux premiers tiers pouvant être restitués au comptable dont l'autorité chargée de donner quitus certifie la régularité

(1) Créé par la loi du 28 avril 1816.

des écritures, le troisième tiers pouvant être remplacé par un cautionnement en rentes).

La création de ce Compte se légitime du fait que ce Service ne coûte rien au Trésor, le Trésor ne devant restituer que ce qu'il a reçu après décharge définitive du comptable. Il aurait donc été abusif, au nom des principes de la comptabilité publique, de faire figurer au budget les sorties de numéraire pour remboursement de cautionnement et les entrées qui sont les dépôts de cautionnement. D'ailleurs, une impossibilité matérielle s'oppose à ce qu'on puisse prévoir pour la période budgétaire, les dépenses et les recettes du Service ; le Compte Spécial du Trésor paraît être le seul cadre comptable compatible avec ce genre d'opérations.

2° Le législateur a crû aussi devoir parfois affecter dès leur recouvrement certains produits à certaines dépenses, considérant qu'il existe une correspondance entre l'importance respective des ressources et les besoins du Service.

Ainsi les *Fonds de Concours pour dépenses d'intérêt public*, c'est-à-dire versés par les départements, communes, établissements publics et particuliers, pour concourir avec ceux de l'Etat à ces dépenses sont portés au crédit du Compte Spécial en attendant qu'il soit débité annuellement des sommes employées à l'exécution des Services ; le Compte Spécial sera débité des sommes inscrites au crédit du Ministère compétent pour l'exercice et le budget verra une somme égale accroître les ressources des « Produits Divers ».

Le Transport de crédits du Compte Spécial au budget sera décrit dans le résumé général des virements de comptes (art. 13 loi du 6 juin 1843, art. 52, décret du 31 mai, Loi des Finances du 26 février 1887, art. 44, arrêté ministériel du 6 juin 1863).

La même procédure s'applique (loi du 31 décembre 1907, art. 33) aux *Produits des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, aux Produits des aliénations d'immeubles militaires affectés à divers travaux exécutés par les soins du Ministère de la Guerre* (loi du 2 janvier 1890, loi du 14 janvier 1890 pour l'Algérie); à son crédit le Compte présente le prix des aliénations d'immeubles militaires appartenant à des fortifications déclassées, et à son débit les prélèvements de l'Agent Comptable des virements qui sont appliqués au fur et à mesure des dépenses au budget : produits du domaine : France ou Algérie.

La procédure des Fonds de Concours est employée également pour les *Produits de l'aliénation des terrains provenant de fortifications de places déclassées*.

Des lois diverses ont ratifié de nombreuses conventions passées entre l'Etat, les villes, les départements et des particuliers pour cessions des fortifications des villes de :

Valenciennes, Arras, Douai, Landreçies, Givet, Saint-Omer, Aire-sur-la-Lys, Bouchain, Vitry-le-François, Lille, Antibes, Auxonne Bayonne et Alger.

Le prix de ces cessions est porté au crédit du Compte qui est débité par prélèvements de l'agent comptable

des virements de sommes égales aux crédits ouverts ou à ouvrir aux chapitres spéciaux correspondants du Ministère de la Guerre.

De même les *Produits du prélèvement faits sur le Pari-Mutuel en faveur de l'élevage* (décret du 7 juillet 1891, loi du 30 mars 1903, loi du 2 juin 1891, loi du 11 novembre 1896 pour l'Algérie) prélèvement de 1 0/0 affecté au budget de l'agriculture et depuis 1903 nouveau prélèvement de 1 0/0 affecté aux travaux communaux d'adduction d'eaux potables et à la Caisse des Recherches Scientifiques, sont portés au crédit du Compte Spécial qui en est débité au fur et à mesure de leur emploi par l'agent des virements.

D'une manière analogue, le prix des biens des Congrégations dissoutes acquis à titre onéreux ou qui ne feraient pas retour aux donateurs, à leurs héritiers, ou à leurs ayants droit viennent accroître les ressources budgétaires de l'Etat pour agrandir et construire des maisons d'écoles et accorder des subsides pour location (loi du 7 juillet 1904, art. 5, décret du 17 juin 1905).

Les sommes disponibles après prélèvements des pensions alimentaires en faveur des congréganistes dépossédés seront versées au crédit d'un Compte Spécial *Produits affectés en vertu de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1904 aux subventions pour construction et agrandissement des maisons d'écoles et des subsides pour location*. Les subventions et subsides accordés par le Ministre de l'Instruction Publique aux communes après avis d'une commission nommée à cet effet, sont prélevés au Compte Spécial par l'agent des virements qui

les porte en augmentation des crédits législatifs du Ministère de l'Instruction Publique. Un autre Compte Spécial a été créé, destiné à suivre l'affectation d'une taxe de fabrication sur les alcools d'industrie au paiement d'une indemnité de 9 francs par hectolitre aux dénaturateurs d'alcools. Ce Compte (lois du 25 février 1901 et du 30 mars 1902) *Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools en vertu des lois de 1901 et 1902*, sera crédité de la taxe de 0 fr. 80 par hectolitre à laquelle sont assujettis tous distillateurs qui rectifient les flegmes (1) ou qui mettent en œuvre des matières autres que : vin, cidre, poiré, lie, marc et fruits, les quantités directement exportées et les flegmes dirigés sur d'autres usines pour être rectifiés étant exempts de la taxe.

Le même Compte sera débité de la subvention des 9 francs par hectolitre d'alcools soumis à la dénatura-tion (10 0/0 de méthylène).

Si la taxe de 0 fr. 90 par hectolitre était supérieure ou ne suffisait pas à la dépense il y aurait lieu à abaissement ou à relèvement des tarifs par décret.

Cette dernière disposition qui nous montre combien est fragile la corrélation, la correspondance, qui devrait exister entre la recette et la dépense nous conduit à critiquer la création de ce Service Spécial : le Parlement qui, une fois pour toutes, a voté dépenses

(1) Ce sont les matières insipides et aqueuses obtenues par distillation et contenant encore une certaine quantité d'alcool.

et recettes du Service, n'en contrôle pas l'exécution ; il ne connaît ni le montant des recouvrements, ni celui des dépenses.

3° Les Comptes Spéciaux du Trésor qui décrivent les opérations d'émission des valeurs du Trésor sont soumis à un contrôle législatif plus étroit et plus précis. Le Parlement a fixé la quantité d'obligations à émettre, le taux d'intérêt, la date de leur remboursement.

Le Compte *Produits de l'émission d'obligations à court terme* (loi du 17 février 1898, décision ministérielle du 26 juin 1898) porte à son crédit le produit des obligations négociées au fur et à mesure des versements effectués et à son débit le montant des prélèvements effectués pour rembourser les obligations arrivées à échéance. Le produit de ces obligations dont l'échéance ne peut dépasser six ans est affecté à l'insuffisance des recettes du Compte Spécial, perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des Services Militaires.

L'institution des associations de cautionnement mutuel a provoqué de nombreuses demandes de restitution de cautionnements aussi la loi de 1908 a-t-elle prévu l'émission d'obligations à court terme. Un Compte Spécial *Produits de l'émission d'obligations à court terme*, est ouvert qui est crédité de valeurs émises et débité des obligations remboursées dès qu'une loi en aura autorisé l'application au Compte Spécial.

De même un Compte Spécial est ouvert dans les

écritures du Trésor, *Produits de l'émission d'obligations à court terme* (loi du 13 juillet 1913) qui retrace l'émission et le remboursement des valeurs émises à 6 ans d'échéance et destiné à assurer l'exécution d'un programme naval.

Enfin, le Compte *Produits de l'émission de rente 3 1/2 0/0 amortissable* (loi du 20 juillet 1914) est crédité du produit de l'émission qui sera affecté pour 600 millions à des dépenses non renouvelables intéressant la Défense Nationale et pour le surplus aux dépenses militaires du Maroc.

4^o En échange du privilège de l'émission conféré et renouvelé à plusieurs reprises en faveur de la Banque de France, les diverses conventions ont exigé de la Banque le paiement des redevances et avances au Trésor dont le versement et l'emploi font l'objet de plusieurs Comptes Spéciaux du Trésor.

En premier lieu, chaque année, par semestre du 1^{er} juin au 31 décembre 1920, une redevance égale au produit du 1/8 du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive sans que cette somme puisse être inférieure à 2 millions, sera payée par la Banque au Trésor.

Un Compte Spécial : *Redevances annuelles de la Banque de France* (loi du 17 novembre 1897) sera crédité des versements et débité du montant de sommes appliquées dans la forme de fonds de concours aux budgets et Services : la redevance est affectée à des avances sans intérêt aux caisses régionales de Crédit Mutuel Agricole ou à des coopératives agricoles; de

même l'avance de 40 millions faite au Trésor pour la Banque de France (convention du 31 octobre 1896 approuvée par la loi de 1897) fait aussi l'objet d'un Compte Spécial crédité des versements à la Banque et débité dans la forme de fonds de concours des dépenses appliquées aux Budgets et Services.

Avec le renouvellement du privilège une autre avance de 20 millions faite au Trésor par la Banque de France » en vertu des conventions des 11 et 28 novembre 1911 (ratifiées par la loi du 29 décembre 1911) ainsi que les versements au Trésor de la valeur des billets à impression bleue de la Banque de France (mêmes conventions et même loi) on fait l'objet de deux Comptes Spéciaux crédités des versements de la Banque et débités des prélèvements faits pour avances à des œuvres de Crédit Agricole.

Une autre convention entre la Banque et le Trésor (Loi du 19 mars 1910) prescrit à la Banque de mettre à la disposition du Trésor pour 5 ans, au maximum, une « avance de 100 millions pour prêts aux victimes des sinistres survenus du 1^{er} Juillet 1909 au 18 mars 1918 ; 25 millions sur les 100 millions affectés aux prêts à long terme, sont remis au Crédit Foncier qui devait avoir remboursé le Trésor le 1^{er} octobre 1915. Les 74 millions restant sont employés à des prêts à court terme faits directement par le Trésor.

La différence entre la date de remboursement des avances par le Crédit Foncier et celles des avances de la Banque, de même que le retard des particuliers débiteurs obligeant le Trésor à remboursser, les bons

échus, sans avoir lui-même été remboursé, a nécessité l'ouverture d'un Compte Spécial : *Fonds affectés au remboursement des avances de la Banque de France pour prêts aux sinistrés* ; crédité des remboursements faits pour rembourser les bons arrivés à échéance.

5^o Outre le rôle de comptable, de dépositaire, d'émetteur de valeurs, le Trésor a assumé aussi une tâche importante en ce qui concerne les avances qu'il a effectuées en faveur des personnes publiques ou privées, colonies, gouvernements étrangers, établissements publics et particuliers.

Sur ces prêts le contrôle parlementaire s'est étendu d'une manière étroite et précise : le législateur en a fixé la durée, les conditions et les modalités. Divers Comptes Spéciaux du Trésor en suivront le remboursement pendant la période déterminée par la loi.

En premier lieu, avances à des colonies, *avances au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts causés par le tremblement de terre du 29 avril 1897* (loi du 15 juillet 1897) fait l'objet d'un Compte Spécial débité de l'avance de un million et crédité des annuités de remboursement égales qui devaient s'échelonner sur dix années à partir de 1903.

De même l'avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone des 27 et 28 février 1898 de 500.000 francs (loi du 5 avril 1891) sera imputée sur un Compte Spécial du Trésor ; le remboursement de l'avance limitée à 20 années à partir de 1903 doit se faire par annuités égales sans intérêt de 25.000 francs.

Ensuite, on peut noter deux avances à des Gouvernements étrangers ; *Une avance au Gouvernement Crétois* de un million à 3 0/0 remboursable en annuités égales de 50 000 francs (loi du 6 avril 1902) (1) et une *avance de dix mille francs à l'Albanie* représentant la participation de la France dans les frais de restauration de la caserne affectée aux troupes internationales détachées à Scutari d'Albanie (loi du 30 décembre 1913) font l'objet de deux Comptes Spéciaux distincts qui sont débités des avances et doivent être crédités des remboursements.

En dernier lieu le Trésor se trouve obligé de consentir des avances remboursables à divers établissements ou particuliers.

Un Compte de *Prêts à l'Industrie* (loi du 1^{er} août 1860) a été ouvert qui retrace l'emploi des 40 millions de francs émis en Bons du Trésor dont le produit est affecté à des prêts à des industriels pour renouvellement à amélioration de leur matériel.

Ces avances ne devaient être effectuées par le Trésor que si, dans les deux mois de la promulgation de la loi qui les instituait, l'Etat ne traitait pas avec des syndicats ou établissements de crédit qu'il aurait chargé, en leur versant un capital de garantie de dix millions, de consentir des prêts remboursables à 5 0/0 pour 5 ans, destinés au même but, l'Etat n'ayant pas traité, les prêts ont été faits directement par le Trésor.

(1) Le versement d'une avance de 35.000 francs imputable sur le même Compte Spécial et autorisé par la loi du 22 juillet 1912 a été différé.

Les *Avances faites aux Compagnies des Chemins de Fer pour garantie d'intérêt*, dont la charge incombait auparavant au Budget général de l'Etat, font aussi l'objet d'un Compte Spécial (loi du 8 août 1885, art. 14).

Les avances faites par le Trésor au moyen de l'émission d'obligations à court terme figurent au débit du Compte qui est crédité des sommes remboursées par la Compagnie conformément aux conventions de 1883.

Le Trésor est autorisé à consentir des *Avances aux Caisses régionales et départementales des Retraites ouvrières*. Ces avances remboursables en 15 années sont inscrites au débit d'un Compte Spécial et devaient être soldées au 21 décembre 1912 au moyen de crédits législatifs (1).

Ces avances devaient être employées à subvenir aux frais de premier établissement des caisses (loi du 5 avril 1910, art. 38 modifié par la loi du 27 février 1912 art. 122 de la loi du 30 juillet 1911, R. A. P. du 25 mars 1911 modifié par R. A. P. du 6 août 1912). Enfin un dernier Compte Spécial d'avances : *Avances au Trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 mars 1912* (loi du 29 décembre 1913) est débité de l'avance faite au budget pour la réalisation du programme de reconstruction navale qui devait être terminé au 1^{re} janvier 1920. L'avance du

(1) La date a été prorogée d'un an par l'article 7 de la loi du 26 Décembre 1912.

Trésor momentanément couverté par une émission, les valeurs devaient être remboursées en 20 annuités inscrites au budget du Ministère des Finances.

6° Les Comptes Spéciaux que nous avons examinés précédemment présentaient entre eux une certaine analogie qui permettait de les grouper.

Ceux qui nous restent à étudier aussi brièvement et aussi succinctement que possible ne se rapprochent les uns des autres par aucun caractère commun, si ce n'est d'avoir été rangés dans les écritures du Trésor afin d'en faire ressortir nettement le solde, afin d'en dégager définitivement le budget qu'ils grossissaient indûment du montant de leurs opérations. Ainsi le Compte : *Liquidation des Anciennes Caisses des Chemins Vicinaux et Constructions Scolaires* (loi du 26 juillet 1893, décisions ministérielles du 4 mai 1864 et du 5 février 1895, loi du 27 décembre 1894) est débité de la totalité des soldes débiteurs des Comptes qui suivaient les opérations d'avances et des subventions pour achèvement des Chemins de fer Vicinaux et Constructions Scolaires, et crédité des sommes inscrites au budget du Ministre des Finances et représentant l'amortissement des avances du Trésor.

On voit aisément que ce Compte n'a d'autre raison d'exister que celle de faire disparaître du budget des opérations d'ordre et d'assurer la liquidation la plus rapide de ce Service.

Le Compte : *Perfectionnement du Matériel d'Armement et Réinstallation des Services militaires* (loi du 17 février 1898) doit, dans la pensée du législateur, se

subvenir à lui-même au moyen du produit des immeubles militaires désaffectés et des fortifications déclassées et plus spécialement des aliénations de terrains provenant des fronts ouest et nord de l'enceinte fortifiée de Paris, l'excédent des dépenses sera soldé par l'émission d'obligations sexennaires du Trésor ; le solde débiteur du Compte est de 110 millions de francs.

L'occupation militaire du Maroc a fait l'objet d'un Compte Spécial dont l'utilité et la légitimité peuvent paraître discutables ; destiné à séparer les dépenses militaires du Maroc du budget général pour en faire ressortir le solde, il a tiré ses ressources d'emprunts et d'annuités inscrites pendant les années 1915 et suivantes au budget.

Mais cette procédure ne pût être appliquée et dès 1915 le Compte fut incorporé au budget général à un chapitre spécial du Ministère de la guerre. Du reste, ce Compte est clôt par le projet de loi de règlement de l'exercice 1914 qui n'est pas encore voté.

Les idées d'ensemble que nous paraissent devoir suggérer la brève analyse des Comptes Spéciaux du Trésor créés avant le 1^{er} août 1914 peuvent se résumer ainsi :

La création de ces Comptes se justifie pour la clarté des écritures ou même par l'impossibilité matérielle de décrire ces Services au moyen d'un autre système de comptabilité. En effet, le Compte de Dépôt : Capitaux de cautionnements en numéraire, les Comptes d'Avances, les Comptes qui retracent l'affectation de produits ne peuvent être compris dans le cadre étroit de l'exercice ; les opérations d'entrée et de sortie des

fonds, en étroite corrélation les unes avec les autres, à l'intérieur de chaque compte dépassent en durée la période d'exécution du budget. D'ailleurs le chiffre de leurs opérations est relativement peu important et, de plus, le législateur avait pris soin, comme nous l'avons déjà remarqué, d'en limiter la portée par une réglementation étroite et précise : quand leurs ressources propres ne leur suffisent pas, l'émission d'obligations à court terme fait l'objet d'une loi qui en fixe jalousement les modalités. Les Comptes d'Avances sont entourés de garanties sérieuses au point de vue de la durée des avances, de leurs intérêts, des annuités de remboursement.

En entourant de ces sages précautions les Services qui font l'objet des Comptes Spéciaux, le Parlement n'a pu éviter cependant des errements fâcheux.

Souvent les dettes n'ont pas été remboursées à échéance, la vente des immeubles Domaniaux a été difficile et certainement peu fructueuse.

Pourtant le contrôle est resté assez facile sur des opérations sommes toute peu importantes, de durée et limitée s'appliquant à un nombre restreint de Services Spéciaux.

De plus la tendance s'est affirmée à plusieurs reprises, tendance salubre et respectueuse de l'expérience que nous a dictée notre histoire financière, de faire disparaître le plus grand nombre possible de Comptes Spéciaux par des incorporations successives au budget général ou par la liquidation des Services qu'ils concernent. Actuellement la suppression d'un

certain nombre de ces comptes est même envisagée par l'Administration des Finances : le solde en sera passé aux « Avances et découverts du Trésor ».

Toute autre est la situation de ces comptes depuis le 1^{re} août 1914.

CHAPITRE IV

DES COMPTES SPÉCIAUX CRÉÉS DEPUIS AOUT 1914

Nous avons déjà noté plus haut que le développement inusité et anormal des Comptes Spéciaux coïncidait avec la désorganisation financière et que l'effritement des principes les plus salutaires de notre comptabilité publique, les plus sûrs garants de l'équilibre, correspondait à un fractionnement de notre budget, à une multiplication des personnalités comptables qui masque, si elle ne dissimule pas complètement, sous la complexité et l'obscurité des écritures, la véritable situation financière,

Cependant le Compte Spécial est souvent l'unique procédé laissé au Trésor pour décrire les opérations que l'Etat a prises à sa charge. Depuis 1914, en effet, la pression des circonstances corroborées parfois par les doctrines étatistes de certains membres du Gouvernement, ont obligé l'Etat à remplir des rôles qui n'étaient pas de sa compétence ou à étendre singulièrement le domaine d'application de certains de ces services :

La difficulté du ravitaillement, le trouble apporté par la mobilisation générale à la vie économique du pays, le ralentissement volontaire apporté dans le recouvrement des impôts, l'application du régime des réparations, ont provoqué la création de nouveaux Services qui ont été rangés le plus souvent parmi les Comptes Spéciaux du Trésor.

A côté des opérations d'avances qui se sont multipliées en s'appliquant à des objets et à des circonstances différents, prêts à des gouvernements alliés ou amis, à des industriels ou commerçants, à des sinistrés, des Services ont été constitués pour assurer le ravitaillement en blés et en céréales, en produits chimiques, en essences et pétroles ; pour effectuer le transport de ces produits une flotte d'Etat a été constituée. De plus toutes les marchandises entassées dans les magasins de l'Etat à l'armistice ont été l'objet dès la fin de la guerre, d'une liquidation dont les opérations sont décrites dans des Comptes Spéciaux distincts.

On peut donc noter d'une part l'extension et le développement des Services proprement financiers, Services d'avances remboursables, d'émission de valeurs, d'affectation de produits ; d'autre part, la création de Services d'une nature essentiellement différente, Comptes Spéciaux Industriels et Commerciaux.

L'extension des Services Financiers du Trésor et la création des Comptes Spéciaux Industriels et Commerciaux n'ont pas été sans danger pour les finances de l'Etat.

Outre les infractions aux principes de l'unité de l'uni-

versalité et de l'annualité, violations des règles budgétaires normales dont nous avons déjà signalé la gravité en examinant les Comptes créés avant le 1^{er} août 1914 et qui s'appliquent à tous les Comptes Spéciaux du Trésor, ceux qui ont été créés depuis la guerre, en raison de l'importance des opérations décrites, de leur objet même, ont été pour le Trésor une source de déboires et de désillusions, un des facteurs essentiels de la situation financière actuelle.

Une législation et une réglementation improvisées ont bien tenté de limiter la portée des infractions aux principes de la comptabilité publique qu'on y relève.

Mais outre que l'improvisation hâtive pour faire face aux besoins du moment présente toujours des lacunes, l'objet industriel ou commercial des Services était difficilement compatible avec le respect des règles du contrôle parlementaire : vote des crédits, règlement annuel, contrôle de l'exécution du Service.

Les principes de la Restauration et du décret de 1862 avaient basé sur la responsabilité pécuniaire, personnelle et effective des comptables, les règles de notre organisation financière.

Les lois et règlements rendaient bien responsables en théorie, pécuniairement et personnellement les comptables des opérations nouvelles mais leur responsabilité n'était pas précisée avec toute la rigueur désirable en ce qui concerne les recouvrements soit des avances, soit des ventes ou cessions effectuées au titre des Comptes Commerciaux et Industriels. La garantie qu'offrait au Trésor le cautionnement des comptables

n'était plus qu'une formalité dérisoire et hors de proportion avec l'importance des opérations qu'ils effectuaient.

D'autre part, il est nécessaire de remarquer combien, en général, dans ces administrations, nées en un jour, « Athénés sorties casquées de la cuisse de Zeus », mais n'en ayant ni la sagesse ni la prudence, le véritable contrôle hiérarchique de l'administration, du supérieur sur l'inférieur a fait défaut à ces Services où le personnel recruté au jour le jour parmi ceux que la mobilisation avait laissés à l'arrière n'a jamais pu former qu'un ensemble peu homogène et mal préparé à sa tâche,

D'ailleurs la création des Services Commerciaux et Industriels présentait encore d'autres défauts ; les crédits qui devaient leur être attribués une fois pour toutes à titre de fonds de roulement pour leurs opérations furent pour la plupart aussitôt dépassés. La limite des crédits accordés aux Comptes à titre de Fonds de Roulement qui avait pu paraître un instant une sauvegarde du contrôle parlementaire se révéla comme une imprévoyance de plus de la part du législateur.

La distinction qui nous semble s'imposer entre les Comptes Spéciaux Financiers et les Comptes Spéciaux Commerciaux et Industriels nous paraît essentielle puisque à chaque catégorie correspondent des infractions aux principes de la comptabilité publique d'un ordre différent.

Dans les Comptes Spéciaux Financiers et plus spécialement dans les Comptes d'avances, le vote du Par-

lement qui a créé le Service en a limité le montant, en a fixé la durée et les modalités.

Au contraire, la dotation le plus souvent budgétaire accordée à titre de Fonds de Roulement par le vote des Chambres aux Services Spéciaux effectuant des opérations industrielles ou commerciales n'est que théoriquement une limite des crédits qui pourront être demandés par les Services ; en pratique, l'insuffisance de ces fonds de dotation a même prouvé le contraire.

D'ailleurs ce classement n'a rien d'absolu et l'on peut aisément en concevoir d'autres : selon que ces Services sont gérés par des agents spéciaux ou par des comptables du Trésor, selon que les agents spéciaux comptables d'ordre, justiciables de la Cour qui présentent le Compte des opérations effectuées en leur nom par les comptables du Trésor, sont des fonctionnaires relevant du Ministère des Finances ou d'autres Ministères.

D'autre part il serait peut-être légitime de ranger dans un groupe séparé les Services de dépenses recouvrables sur le Gouvernement allemand (1).

Ces services pourraient être alors considérés comme de simples avances remboursables par l'Etat allemand.

Classement qui pourra paraître d'une témérité lourde de conséquences car dans l'état actuel des remboursements de l'Allemagne, il semble difficile sans opti-

(1) Le projet de budget de 1923 présente la situation de ces Comptes parmi les dépenses recouvrables sur le Gouvernement allemand.

misme de considérer à brève échéance le paiement intégral de l'indemnité allemande, comme acquis.

Pour la commodité de l'étude nous nous bornerons donc à examiner les Comptes Spéciaux à un triple point de vue :

A. — DES COMPTES FINANCIERS qui comprennent des Comptes d'Avances, des Comptes d'émissions d'obligations etc...

B. — DES COMPTES COMMERCIAUX ET INDUSTRIELS c'est-à-dire soit décrivant des opérations d'achats et ventes de denrées, soit la fabrication de certains objets ou l'exécution de certains travaux ; et en dernier lieu :

C. — DES COMPTES MIXTES dont une section retrace des opérations commerciales et industrielles tandis que l'autre comptabilise des opérations d'avances remboursables.

a) *Comptes financiers* : les comptes proprement financiers, Comptes d'avances pour la plupart, ont augmenté en nombre et en importance depuis 1914.

La guerre a créé pour le Trésor des devoirs nouveaux.

Une conception première, modifiée dans la suite, du ravitaillement de la population civile par l'intermédiaire des Chambres de Commerce, l'obligation de coopérer étroitement aux charges financières aussi bien que militaires des Gouvernements étrangers et alliés, d'encourager certains commerces et certaines industries à la Défense Nationale, ont provoqué l'extension du Service des avances.

Avances à des Gouvernements alliés ou Etablissements étrangers

Les « *Avances à des Gouvernements alliés ou établissements étrangers* » qui font l'objet d'un Compte Spécial ouvert dans les écritures du Trésor se sont faites sous diverses formes : soit en numéraire, soit en bons du Trésor, soit en écritures par des ouvertures de crédit au titre de différents Gouvernements alliés ou établissements étrangers :

S'ajoutant à l'avance de 10 000 francs faite à l'Albanie (1) des avances de 250.000.000 au Gouvernement belge, de 90.000.000 au Gouvernement serbe, de 500 000 à la Banque de Monténégro et de 20.000.000 au Gouvernement hellénique (2) ont été consenties ; la limite des autorisations s'est élevée successivement à 1.350.000.000 (3) puis à 2.327.000.000 (4) en outre des avances nouvelles ont été accordées depuis 1917 en dehors des limites fixées par les Chambres de 1.547.500.000 francs (5), 2.138.129.000 francs (6) 408.727.100 francs (7) 744.278.900 francs (8).

D'autre part après l'armistice, des avances d'une nature différente pouvant s'élever à 500.000.000 ont été

(1) Loi du 31 décembre 1913.

(2) Loi du 26 décembre 1914 ratifiant les décrets du 27 octobre et du 20 novembre 1914.

(3) Loi du 1^{er} avril 1915.

(4) Loi du 29 décembre 1915.

(5) Loi du 16 février 1917.

(6) Loi du 4 août 1917.

(7) Loi du 22 mars 1918.

(8) Loi du 30 mars 1918.

imputées à une section spéciale du Compte des avances à des Gouvernements alliés ou établissements étrangers (1). Les sommes prêtées sont destinées à subvenir aux frais de rapatriement des prisonniers de différents Gouvernements de l'Europe Centrale détenus en Russie (2).

**Avances consenties aux Gouvernements étrangers
à la fin de février 1922**

Russie	4.938.506.128
Belgique. ; . .	3.590.267.500
Serbie	739.595.735
Monténégro.	5.200.000
Roumanie	886.035.760
Grèce.	647.397.116
Pologne	185.526.309
Tchéco-Slovaquie	78.961.730
Divers Gouvernements de l'Europe Centrale (Rapatriement des prison- niers détenus en Russie)	3.122.925
Total.	<u><u>11.074.613.203</u></u>

Il ne nous appartient pas de critiquer l'intérêt militaire et les nécessités de la guerre qui ont conduit le Trésor à consentir des avances remboursables à divers Gouvernements ou établissements étrangers ou alliés.

(1) Loi du 15 juin 1921.

(2) Le projet n° 3818 du 2 février 1922 prévoit en outre des avances de 55.000.000 de francs au Gouvernement autrichien. Les crédits ouverts par les Banques françaises seront garantis par le Gouvernement ; ces crédits seront ouverts en association avec le Gouvernement anglais et le Gouvernement tchéco-slovaque. Ce projet vient, croyons-nous, d'être voté.

Parfaitement légitime dans son principe, le Compte d'avances ne justifie son importance que par les circonstances exceptionnelles qui ont présidé à une augmentation successive de son solde débiteur.

Il n'est pas du domaine de la comptabilité publique dont nous nous sommes interdits au début de ce travail de franchir les limites, d'en signaler les inconvénients ou les avantages politiques.

Cession de matériel à des Gouvernements étrangers

Un autre Service dont l'objet n'est pas sans analogie avec ces derniers, est décrit au Compte : *Cessions de matériel à des Gouvernements étrangers* (loi du 29 septembre 1917) les cessions de matériel avant cette date étaient effectuées sur les crédits budgétaires qu'ils grossissaient indûment.

Aussi dès la fin de 1917 s'aperçut-on de la nécessité d'un Compte Spécial débité des cessions dont le Parlement a fixé les limites trimestriellement par la loi et crédité des remboursements (1).

(1) Lois du 29 septembre 1917, du 3 décembre 1917, du 31 décembre 1918, du 30 septembre 1919.

Cessions de matériel à des Gouvernements Étrangers

au point de vue des régularisations d'écritures opérées ou à opérer

(en millions de francs)

Gouvernements débiteurs	Régularisations déjà opérées		Régularisations restant à opérer	
	Portant sur des dettes entièrement reconnues par les débiteurs	Portant sur des dettes non entièrement reconnues par les débiteurs	Portant sur des dettes entièrement reconnues par les débiteurs	Portant sur des dettes non entièrement reconnues par les débiteurs
Etats-Unis.....	3.587	»	157	»
Angleterre.....	233	»	147	157
Italie.....	742	178	»	42
Belgique.....	401	»	319	223
Grèce.....	292	201	»	»
Russie tsariste.....	820	»	206	32
Denikine-Wrangel.....	20	»	40	2
Finlande.....	18	»	1,4	1,6
Lithuanie.....	»	1	»	6
Estonie.....	»	14	»	»
Lettonie.....	»	11	»	2
Portugal.....	»	7	»	2
Roumanie.....	928	»	52	405
Serbie.....	»	933	»	130
Pologne.....	»	466	»	24
Tchéco-Slovaquie.....	68	24	»	17
Divers.....	30	»	12	2
	7.409	4.835	934,4	745,6
	8.944			1.680
		40.624		

Ce Compte Spécial n'a pas encore malgré la clôture des opérations qu'il était destiné à décrire, son solde définitif ; en effet les cessions ne peuvent être inscrites au débit du Compte Spécial qu'après délivrance effective du matériel ou exécution des Services et acceptations des factures par les représentants des Gouvernements cessionnaires.

Ces conditions ne sont pas encore complètement réalisées par suite du retard soit dans l'exécution, soit dans l'envoi des factures.

Le Compte se solde par l'inscription au crédit des remboursements des Gouvernements cessionnaires qui se font sous différentes formes : soit au comptant, soit par l'inscription au débit du Compte précédent d'avances lorsque les cessions ne peuvent être réglées immédiatement par les Gouvernements, soit par compensation pour les Gouvernements comme l'Angleterre, les Etats-Unis et l'Italie avec lesquels notre Gouvernement a fait des échanges constants.

D'autre part, l'apurement des comptabilités des unités militaires et des Services met seul à jour les cessions consenties dans la zone des armées dont le montant doit être inscrit au débit du Compte. D'ailleurs les mêmes raisons s'opposent à ce que nous puissions contester, pour ce Compte comme pour les précédents, sa légitimité, basées sur les nécessités militaires et politiques de nos relations avec les alliés.

Avances aux Chambres de Commerce

A côté de ces obligations militaires et politiques, la difficulté du ravitaillement dès le début de la guerre a conduit le Trésor à consentir des avances remboursables aux Chambres de Commerce de certaines villes; ces avances avaient pour objet de permettre aux Chambres de constituer des approvisionnements qu'elles devaient rétrocéder ensuite sans perte ni bénéfice.

Chambre de Commerce de *Bar-le-Duc* :

Décret du 19 septembre 1914 ratifié par la loi du 19 mars 1915 . . .	600.000
Décret du 15 novembre 1914 ratifié par la même loi	200.000
Loi du 26 mars 1916	400.000
Loi du 27 mars 1917	1.000.000

Chambre de Commerce de *Bayonne* :

Loi du 29 mars 1915	3.000.000
-------------------------------	-----------

Chambre de Commerce de *Brest* :

Décret du 16 septembre 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915 . . .	4.000.000
---	-----------

Chambre de Commerce de *Châlon-sur-Saône* :

Décret du 1 ^{er} octobre 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915	200.000
--	---------

Chambre de Commerce de *Charleville* :

Loi du 26 mars 1916	2.600.000
-------------------------------	-----------

Chambre de Commerce de *Dunkerque* :

Décret du 1 ^{er} octobre 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915	5.000.000
Loi du 26 mars 1916	2.000.000
Loi du 31 octobre 1916	10.000.000

Report	29.000.000
------------------	------------

A reporter . . .	29.000.000
Chambre de Commerce de <i>Limoges</i> :	
Loi du 29 mars 1915	600.000
Chambre de Commerce de <i>Lorient</i> :	
Décret du 9 février 1915 ratifié par la loi du 29 mars 1915	1.000.000
Chambre de Commerce de <i>Marseille</i> :	
Décret du 30 août 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915	10.000.000
Chambre de Commerce de <i>Nantes</i> :	
Décret du 8 septembre 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915	3.500.000
Décret du 14 décembre 1914 ratifié par la même loi	4.000.000
Chambre de Commerce de <i>Nevers</i> :	
Décret du 21 janvier 1915 ratifié par la loi du 29 mars 1915	600.000
Chambre de Commerce de <i>Nice</i> :	
Loi du 29 mars 1915	700.000
Chambre de Commerce de <i>Saint-Quentin</i> :	
Décret du 9 février 1915 ratifié par la loi du 29 mars 1915	2.500.000
Loi du 26 mars 1916	2.000.000
Loi du 28 décembre 1918	10.500.000
Chambre de Commerce de <i>Toulouse</i> :	
Décret du 9 février 1915 ratifié par la loi du 29 mars 1915	900.000
Total	<u>65.300.000</u>

Dès que le ravitaillement de la population civile eut été confié à l'Etat ces avances n'eurent plus aucune raison d'être. Aussi ont-elles été toutes remboursées sauf celles de certaines Chambres des départements

envahis : Dunkerque est débiteur de 11.000.000 ; Saint-Quentin de 3.000.000 et Charleville de 2.600.000.

La rapidité du remboursement des avances dont le Parlement avait approuvé la limite soit par les lois qui les créaient, soit en ratifiant *a posteriori* les décrets qui les ouvraient est une justification de plus de la légitimité du Service, Compte Spécial d'Avances remboursables à une échéance peu éloignée.

**Avances remboursables à divers industriels pour
les besoins de la Défense Nationale**

La passation de marchés formidables qu'ont entraînés les besoins de la Défense Nationale a rendu nécessaire pour les industriels d'augmenter brusquement leurs stocks et le nombre de leurs ouvriers. Pour pouvoir subvenir à ces frais imprévus, qu'aucun bénéfice préalable ne leur permettait de déboursier, le Trésor a été obligé d'accorder des avances à des industriels (décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915).

Jusque là, conformément au décret du 31 mai 1862, art. 13, les avances ne pouvaient excéder les 5/6 du Service fait ; mais les avances nouvelles étant consenties avant l'exécution du Service, il a donc fallu que le législateur trouve une autre limite.

D'après les nouveaux textes, l'avance pour achat de matières premières ou paiement de salaires ne peut excéder les 5/6 soit de la valeur des matières premières employées à la fabrication, soit du montant des salaires versés par le fournisseur pendant le dernier terme de paye au personnel employé à cette fabrication.

En aucun cas le montant de l'avance ne pourra dépasser les 3/5 du montant de la commande.

Ces mesures ont permis « dans bien des cas, à l'industrie française de parer à la crise économique qui sévissait sur elle et de satisfaire aux besoins de la Défense Nationale » ; mais elles n'ont pas suffi à certains chefs d'industrie « pour développer ou transformer leur outillage soit qu'ils ne disposent pas des capitaux nécessaires, soit qu'ils ne puissent les engager dans des fabrications toutes spéciales aux besoins actuels de la Défense Nationale et qui n'auraient plus aucune raison d'être, la guerre terminée » (1).

D'où l'institution de nouvelles avances (décret du 15 juillet 1915, loi du 28 septembre 1915) ; des nouvelles avances sont consenties aux fournisseurs de la guerre à titre exceptionnel et avec des garanties spéciales à chaque industriel, destinées à la création et au développement de l'outillage indispensable à l'exécution des commandes. Les textes prévoient les justifications à produire à l'appui du premier mandat d'avances. Ces avances portent un intérêt annuel fixé au contrat ; l'exécution des obligations les concernant sera garantie par une inscription hypothécaire et s'il y a lieu par un nantissement.

A ces garanties de remboursement, s'ajoute la prévision d'une redevance ultérieure payée par l'Etat,

(1) Lettre des Ministres de la Guerre et des Finances soumettant le décret du 15 juillet 1915 à la signature du Président de la République.

fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels, dont le taux devait être fixé soit à l'amiable, soit par voie d'arbitrage dans l'année qui suivrait la cessation des hostilités.

Cependant ces avances jusqu'à la loi du 27 janvier 1917 ont été l'objet d'inscriptions aux chapitres de crédit du Ministère de la Guerre où elles se confondaient avec d'autres dépenses non remboursables.

Cette loi prévoit que ces avances remboursables par imputation sur le prix des fournitures ou par versements feront l'objet d'un Compte Spécial : « *Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la Défense Nationale* », divisé en deux sections selon le mode de remboursement employé : par imputation sur le prix des fournitures ou par versements échelonnés.

La nécessité de ce Compte est hors de toute discussion.

D'autre part, les sages mesures prises pour assurer le remboursement des prêts, la limitation de leur durée prouvent assez le souci du législateur de ne transgresser qu'entouré de toutes les garanties possibles les principes de comptabilité du décret de 1862.

En effet, le recouvrement des prêts sur des particuliers, quelle que soit leur solvabilité, présente toujours des difficultés. De plus le Trésor n'a plus à l'égard de ses comptables négligents, les garanties qu'était pour lui leur responsabilité pécuniaire et personnelle fixée avec précision.

Avances à la Commission Européenne du Danube

Un Compte Spécial d'Avances a été ouvert aussi pour décrire les prêts consentis par le Trésor à la Commission Européenne du Danube. « *Avances à la Commission Européenne du Danube* » ;

1^o Avance de 400.000 francs à 5 0/0 (loi du 9 novembre 1915).

2^o Avance de 400.000 francs à 6 0/0 (loi du 22 janvier 1917).

Avances au budget général de l'A. O. F.

De même (loi du 17 janvier 1916) un Compte Spécial est créé pour retracer les « *Avances au budget général de l'A. O. F.* » pour parer à l'insuffisance de ce budget et des budgets annexes des Chemins de Fer de la même colonie, avance de 15.500.000 francs remboursables en dix termes égaux augmentés des intérêts à 5 0/0 sauf faculté de remboursement anticipé, le premier terme devait être en 1918. Ce Compte actuellement soldé ne figure plus parmi les Comptes Spéciaux du Trésor depuis 1921 (1).

Avances au budget général de l'A. E. F. pour travaux urgents prévus par la loi du 13 juillet 1914 qui a autorisé la colonie à contracter un emprunt de 171 millions de francs.

Un Compte analogue « *Avances au budget général de l'A. E. F. pour travaux urgents prévus par la loi du*

(1) Ce compte ne figure au projet de budget de 1922 que pour régularisation d'écritures.

13 juillet 1914 qui a autorisé la colonie à contracter un emprunt de 171 millions de francs » est ouvert (loi du 17 décembre 1918) une avance de 22 millions portant intérêts est consentie au budget général pour travaux urgents : voies ferrées, aménagements de ports, rades et cours d'eaux navigables : installation d'occupation et achat de matériel.

Sans entrer dans l'étude de l'opportunité des Services d'avances consenties à la Commission du Danube ou aux Gouvernements de deux de nos colonies A. O. F. et A. E. F. il paraît utile de signaler l'absence de moyens de contrôle, en ce qui concerne le remboursement de ces avances dont le recouvrement n'est assuré à l'échéance que par la bonne volonté de l'emprunteur. Le Gouvernement peut cependant par décret en Conseil d'Etat faire inscrire d'office les annuités de remboursement au budget local.

Il devrait en être tout autrement, comme nous l'avons déjà vu plus haut, des avances consenties à des particuliers. Les garanties exigées, les précautions prises devraient être plus étroites, les moyens de coercition plus énergiques en cas de non-remboursement.

Avances aux sociétés coopératives ouvrières de production et de crédit

Des « *Avances aux sociétés coopératives ouvrières de production et de crédit* » (loi du 18 décembre 1915, art. 15) ont été consenties pour une somme de 2.000.000 sur l'avance de 20.000 000 versés au Trésor par la Banque de France en vertu de l'art. 1, de la convention

du 11 novembre 1911 (approuvée par la loi du 29 décembre 1911) ; ces avances portant intérêt à 2 0/0 sont inscrites au débit du Compte qui est crédité de l'avance de 2.000.000 faite par la Banque de France, de fonds de concours destinés au même emploi, des recouvrements opérés et de l'intérêt de ces avances, exception faite des avances consenties par l'intermédiaire des Banques ou Coopératives ouvrières au quel cas les intérêts sont encaissés à leur profit.

**Avances aux Banques populaires de crédit
au petit et moyen commerce et petite et moyenne industrie**

Rien à ajouter de plus en ce qui concerne le Compte Spécial dont l'objet et la forme sont analogues aux précédents : « *Avances aux banques populaires de crédit au petit et moyen commerce et petite et moyenne industrie* » (loi du 13 mars 1917).

La dotation du Compte est formée d'un prélèvement de 12.000.000 sur l'avance de 20.000.000 versés au Trésor par la Banque de France (mêmes conventions et mêmes lois que plus haut) :

1° D'une somme de 6.000.000 à prélever sur le reliquat disponible au 31 décembre 1920, du produit d'une redevance supplémentaire de la Banque de France (1) ainsi que de la part des bénéfices de cet établissement revenant éventuellement à l'Etat (2).

2° Et pour une durée de cinq années à dater du 1^{er} janvier 1921 du 1/3 du produit de la redevance

(1) Convention du 26 octobre 1916, art. 4.

(2) Convention additionnelle du 26 juillet 1918.

supplémentaire versée au Trésor par la Banque de France (1) après prélèvement de l'attribution complémentaire prévue au profit du Crédit agricole (2).

D'autre part la loi du 7 janvier 1922 ajoute encore à cette dotation une somme de 3.000.000 sur le reliquat disponible au 31 décembre 1920 du produit de la redevance supplémentaire de la Banque de France (3) ainsi que de la part des bénéfices de la Banque revenant éventuellement à l'Etat (4) ; ces dotations sont inscrites au crédit du Compte Spécial ainsi que les fonds de concours versés avec la même affectation.

Des prélèvements sur le crédit du Compte font l'objet de rattachement par décret de fonds de concours au budget du Ministère du Travail à un chapitre correspondant.

Avances aux Sociétés Coopératives de Consommation

Les *Avances aux Sociétés coopératives de consommation* (loi du 7 mai 1917) consenties à l'aide d'un fonds de dotation de 2.000.000 prélevés sur l'avance de 20.000.000 de la Banque de France, des Fonds de Concours versés avec cette affectation spéciale sont inscrites au crédit du Compte Spécial. Ce Compte est crédité des recouvrements et de l'intérêt des avances et débité des avances consenties.

Le rattachement du solde créditeur du Compte à

(1) Convention du 26 octobre 1917, art. 4.

(2) Loi du 20 décembre 1918, art. 3.

(3) Convention du 26 octobre 1917, art. 4.

(4) Convention additionnelle du 26 juillet 1918.

un chapitre des crédits du budget du Travail se fait par prélèvements en forme de décrets de Fonds de Concours.

**Avances aux petits commerçants et industriels
démobilisés**

Un compte Spécial d'une nature similaire ouvert par la loi du 24 octobre 1919 décrit l'emploi d'un crédit budgétaire de 50.000.000 destiné à consentir des *Avances aux petits commerçants et industriels démobilisés*. Les titulaires d'avances doivent bénéficier de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires, ces avances faites par l'intermédiaire des Banques Populaires de Crédit (loi du 13 avril 1917) ne pourront cependant excéder six fois le capital social.

Chaque emprunteur ne pourra obtenir un prêt de plus de 10.000 francs à 3 0/0 ni pour plus de 10 ans (sauf si les prêts sont remboursables par annuités : auquel cas l'amortissement ne pourra commencer qu'après les deux ans suivant l'attribution, ce qui porte le délai à 12 ans). Les bénéficiaires devront justifier de l'utilité des avances pour l'exercice de leur activité professionnelle.

Ils devront garantir ces prêts par hypothèque, nantissement, caution, polices souscrites à la Caisse d'Assurances ou par toute autre sûreté réelle ou personnelle.

Toutes précautions prises à l'égard du particulier insolvable ou de mauvaise foi pour le remboursement des avances !

En effet, le Trésor effectuant ces prêts par un intermédiaire ne peut de visu se rendre compte de la capacité ou de la volonté de rembourser de l'emprunteur, il a donc prudemment enfermé, dans des limites étroites et rigoureuses, entouré de garanties précises, l'organe qui effectue ces avances.

La loi du 31 décembre 1921 a ouvert un chapitre au Ministère du Commerce auquel les crédits nécessaires aux avances seront rattachés par décret de Fonds de Concours. Ainsi ce Compte a été soumis au contrôle parlementaire annuel.

Avances aux armateurs pour achats de navires
Avances aux armateurs pour construction de navires

Les transports maritimes, d'un intérêt national essentiel pendant la guerre, ont été l'objet d'une aide de la part du Trésor. Deux Comptes Spéciaux : *Avances aux armateurs pour achats de navires*. *Avances aux armateurs pour construction de navires* sont créés (loi du 13 avril 1917) ; 160.000.000 sont portés au crédit du premier, 100.000.000 au crédit du second, prélevés sur le budget à des chapitres ouverts à cet effet au Ministère des Travaux Publics et Transports.

La spécialisation de ces crédits devait cesser d'être obligatoire six mois après la signature de la paix.

Ces Comptes, débités du montant des avances, sont crédités des remboursements en capital ; les remboursements d'intérêts sont inscrits en recettes au budget : recettes en atténuation de la Dette Flottante ; les avances portent intérêt à 6 0/0 ; elles ne peuvent être accordées

qu'à des entreprises françaises d'armement pour des navires effectuant le transport de France aux colonies ou aux protectorats avec une tolérance de 1/4 du chargement pour pays neutres ou alliés.

Si le navire pratique la navigation coloniale, une ristourne de 20/0 sur les intérêts sera accordée à l'armateur, elle est supportée moitié par l'Etat, moitié par la colonie intéressée.

Un minimum d'intérêt est d'ailleurs assuré aux entreprises faisant le trafic soit entre France et colonies ou protectorats soit l'intercourse colonial (1), à condition que l'Etat et les colonies qui garantissent ce minimum soient intéressés aux bénéfices à partir de 80/0.

Mais le législateur a pris aussi de larges garanties pour limiter la portée de ces avances et en assurer le recouvrement ; leur durée est limitée à 5 ans ; elles sont remboursables par annuités (2).

Le maximum des avances est fixé pour chaque compagnie selon les tonneaux de jauge brute possédés par l'entreprise : l'armateur qui désire bénéficier d'une avance doit en faire la demande au Ministre cette demande doit être appuyée de la description et de l'évaluation du navire, de l'indication du trafic auquel il est destiné, d'un acte de cautionnement dont

(1) C'est le voyage de colonie française à colonie française.

(2) Le Compte n'a effectué aucune opération d'avance de 1917 à 1919 inclusivement, et ce n'est qu'à partir de 1920 que furent effectuées les avances qui s'élevèrent à : 30.265.000 francs pour les achats de navires et à : 18.850.000 francs pour la construction.

la caution soit agréée par le Ministre des Finances, de l'engagement de l'armateur de consentir une hypothèque à l'Etat sur le navire et d'assurer le bâtiment contre tous risques ainsi que de l'avis de la Chambre de Commerce du domicile de l'armateur et de l'administrateur de la Marine du port où le navire est destiné à être attaché.

De plus, la situation d'ensemble de ces Comptes est transmise annuellement au Ministre des Finances par le Sous-Secrétaire d'Etat aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande.

A côté de ces Comptes d'Avances il existe d'autres Comptes Financiers d'une nature différente :

Produit de l'émission d'obligations aux Etats-Unis

Un Compte Spécial *Produit de l'émission d'obligations aux Etats-Unis* (loi du 8 octobre 1915) décrit les opérations d'émissions et des remboursements d'un emprunt émis aux Etats-Unis conjointement et solidairement avec le Gouvernement Britannique.

Les obligations à 5 ans d'échéance émises à 98 francs ont été remboursées le 15 octobre 1920. Le Compte ne figure donc plus, depuis lors, que pour la régularisation des écritures parmi les Services Spéciaux du Trésor.

Majoration de pécule aux militaires démobilisés

Les militaires engagés directement dans le combat ne bénéficiant pas déjà de la haute paye ni de la solde mensuelle ont été dotés d'indemnités spéciales aux

hommes de troupe combattants ainsi que de la haute paye.

La moitié de ces sommes était versée aux intéressés en même temps que le prêt tandis que l'autre moitié constituait un pécule mis à la disposition du titulaire à son renvoi dans ses foyers ou, en cas de disparition constatée, à sa veuve, ascendants ou descendants en ligne directe (loi du 31 mars 1917, art. 11) ; un crédit de 115 millions a été ouvert à cet effet..

Une majoration de 20 0/0 de la somme totale a été inscrite au livret de pécule (loi du 9 avril 1918) pour chaque enfant de moins de 16 ans et légalement à la charge du militaire (1).

Un Compte Spécial : *Majoration de péculs aux militaires démobilisés* ouvert dans les écritures du Trésor est débité des majorations pour enfants, prévues par la loi.

Mais la loi du 29 décembre 1918 a supprimé du débit de ces Comptes, en ouvrant les crédits nécessaires au paiement de ces sommes, les majorations de péculs revenant aux militaires décédés, il ne reste donc plus au débit du Compte que celles revenant aux militaires vivants.

Il nous semble difficile de concevoir l'opportunité et la nécessité de ce Compte Spécial dont les opérations n'impliquent aucune correspondance entre les recettes et les dépenses. On peut cependant dire, à l'excuse du

(1) Cette majoration qui ne peut être inférieure à 1.000 francs s'applique aux ayants droit du titulaire pour chaque enfant de moins de 16 ans, à sa charge, lors de son décès.

législateur, que son peu de durée et sa portée limitée à une catégorie restreinte de dépenses permettent d'en mesurer les conséquences.

Pourtant, malgré les précautions, ces opérations ont donné lieu à des abus criants ; le pécule et la haute paye ont été touchés plusieurs fois par certains ayants droit, ce qui a causé au Compte un énorme surcroît de dépenses qu'il est du reste difficile d'apprécier.

Règlement des opérations concernant la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre

La difficulté d'enfermer dans la période de l'exercice le *Règlement des opérations concernant la contribution extraordinaire (1) sur les bénéfices de guerre*, les délais accordés au contribuable pour se libérer, le droit pour les débiteurs de l'impôt, créanciers de l'Etat au titre des dommages de guerre, d'opposer la compensation entre leur créance sur le Trésor et leur dette envers lui ont nécessité l'ouverture d'un Compte parmi les Services Spéciaux du Trésor (loi du 21 juin 1919). Ce Compte crédité des recouvrements effectués au titre de cette contribution postérieurement à la clôture de l'exercice qui le concerne est débité des dégrèvements accordés sur les mêmes contributions qui doivent donner lieu à remboursement effectif (2). D'une nature très spéciale, les opérations décrites dans ces écritures peuvent diffi-

(1) Loi du 1^{er} juillet 1916.

(2) Le Compte étant toujours créditeur, le projet de budget de 1923 prévoit (art. 36) que le solde de 950.000.000 du Compte sera porté en recettes au budget de 1923.

cilement faire l'objet d'un autre système de comptabilité ; d'ailleurs, c'est là un Service d'une durée très limitée, d'une importance restreinte :

En effet, la contribution n'est applicable que pour les bénéfices exceptionnels et supplémentaires réalisés du 1^{er} août 1914 au douzième mois de la cessation des hostilités. Le recouvrement est effectué comme en matière de contributions directes mais des Commissions régionales et une Commission supérieure d'appel siégeant au Ministère, tranchent les litiges qui concernent cette imposition, ce qui prolonge l'existence du Compte.

**Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel
en faveur des Etablissements agricoles**

Parmi les Comptes Financiers, le Compte : *Produits du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des Etablissements agricoles* (1) est d'une nature analogue à celle de certains Comptes d'avant 1914. C'est un Compte de produits affectés, des recettes d'un ordre exceptionnel comme le prélèvement supplémentaire de 1 0/0, effectué sur la masse des sommes engagées au Pari-Mutuel, des hippodromes où est opéré le prélèvement de 10 0/0, qui a été affecté à des subventions en faveur d'Etablissements Agricoles, création d'écoles nouvelles de jeunes gens et jeunes filles ou transformation d'écoles existantes (loi du 5 août 1920).

L'intégralité du prélèvement n'est affectée à cet

(1) Ch. III H. 18 ci-dessus.

objet que pour un an : à partir de la seconde année, la moitié en sera attribuée à l'élevage.

Ce prélèvement versé dans les huit jours à la Recette Centrale à Paris aux Trésoriers payeurs généraux dans les départements, sera appuyé d'un bordereau établi par le Président de la Société des Courses. Le Compte est débité de ces prélèvements qui sont rattachés au Ministère de l'Agriculture dans la forme usitée en matière de Fonds de Concours (décret du 14 août 1920).

Echange des bons de monnaie des régions envahies

Un Compte d'Avances d'un caractère spécial nous reste encore à analyser : *Echange des bons de monnaie des régions envahies* (loi du 11 février 1919).

Les villes, communes, unions ou syndicats de communes, chambres de commerce et Caisses d'Epargne, qui ont émis des bons en territoire envahi en seront remboursées par l'Etat.

Ce remboursement sera effectué par partie contre du numéraire, par partie contre des bons de la Défense Nationale à échéance d'un an.

Le Compte débité du numéraire et des bons de la Défense Nationale est crédité des remboursements des débiteurs que fera apparaître l'examen des opérations dans les régions envahies ; un crédit de 1.500.000.000 sur les ressources de la Trésorerie est ouvert à cet effet.

Les comptables du Trésor devaient échanger les bons contre du numéraire ou des bons de la Défense Nationale sur présentation d'un certificat d'échange qui leur était remis sur demande (décret du 18 février 1919).

Selon la somme à échanger la proportion de numéraire et des bons du Trésor variera.

La loi du 31 mai 1921 art. 5 en ajoutant une somme supplémentaire de 50.000.000 au crédit du Compte en faveur des porteurs qu'un cas de force majeure aurait empêché de formuler la demande de remboursement avant le 30 avril 1919 a prorogé la durée du Service.

Echange de monnaies allemandes appartenant à des Alsaciens-Lorrains, à des prisonniers de guerre français et à des habitants des régions libérées.

Un Compte dont l'objet est analogue : « *Echange de monnaies allemandes appartenant à des Alsaciens-Lorrains, à des prisonniers de guerre français et à des habitants des régions libérées* » est remboursable par l'Allemagne (loi du 23 avril 1919).

A son débit le Compte inscrit le montant des francs échangés en Alsace-Lorraine contre des monnaies allemandes au taux de 1 fr. 25 par mark, le montant des francs mis à la disposition des Banques ou institutions de Crédit en Alsace-Lorraine en échange de leur actif liquidé en marks pris au taux de 1 fr. 25 par mark nécessaire pour rembourser leurs dépôts à vue ou à préavis effectués jusqu'au 30 novembre 1918 par les Alsaciens-Lorrains français ou ressortissants de pays neutres ou alliés domiciliés en Alsace Lorraine avant le 1^{er} août 1914, le montant des francs échangés contre des marks au même taux à des prisonniers de guerre français et habitants des régions libérées, ainsi que les

dépenses afférentes aux opérations des échanges ci-dessus.

Au crédit du Compte sont inscrits les remboursements à effectuer par le Gouvernement allemand.

Ce Compte dont le débit et le crédit devront se balancer a été encore limité par le législateur, le débit du Compte ne pouvant excéder 2.250.000.000 de francs.

Les Comptes qui suivent devront se solder comme ce dernier Compte sur les remboursements à effectuer par l'Allemagne ou par ses alliés en exécution des traités de paix.

Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers

Le Compte : « *Entretien des troupes d'occupation en pays ennemis* » (loi du 31 décembre 1918) était ouvert dans les écritures du Trésor pour retracer, à son débit, les dépenses que nécessitait l'entretien des unités françaises faisant partie des troupes d'occupation et à son crédit le montant des remboursements à effectuer par le Gouvernement débiteur ; mais la loi du 31 mars 1920 qui fixe le montant du débit de ce Compte à 186 500.000 francs en a modifié le titre : « *Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers* ».

Malgré ces précautions et en dépit des objections de certains membres de la Commission chargée de fixer le taux d'échange du mark qui trouvaient le taux de 1 fr. 25 trop élevé, le Service a été l'objet d'abus criants. Des Allemands ont fait échanger leurs monnaies par des intermédiaires à ce taux inespéré : le mark étant au-dessous de 0 fr. 50.

Depuis lors son fonctionnement a encore été modifié (loi du 31 juillet 1920) en même temps que la limite au débit a été portée à 703.111.000 francs, un nouveau Compte Spécial : *Versements de diverses puissances en exécution des traités de paix* : crédité de toutes les recettes antérieures et postérieures à la loi du 31 juillet 1920 effectués en exécution des conventions d'armistice ou des traités de paix avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie et du traité qui doit être conclu avec la Turquie ; les recettes de l'exercice seront transportées à la fin du dit exercice au crédit de ce Compte qui sera débité de sommes destinées aux « régions dévastées » et aux « pensions et divers » par le crédit de deux Comptes Spéciaux nouveaux : *Dépenses et Versements en exécution du traité de paix : régions dévastées ; Dépenses et Versements en exécution des traités de paix : pensions et divers*.

Le surplus sera transporté au crédit du Compte *Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers* en atténuation des avances dont il aura été débité.

**Versements effectués en exécution
du protocole interallié du 16 juillet 1920**

Le Csmpte Spécial de « *Versements effectués en exécution du protocole interallié du 6 juillet 1920* (1) fonctionne d'une manière analogue.

Le protocole interallié du 16 juillet 1920 avait prévu la participation de la France aux avances consenties

(1) Loi du 6 août 1920.

par la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie à l'Allemagne à mesure qu'elle nous livrerait du charbon.

Cette participation limitée à 200.000.000 par mois, pour six mois, doit être remboursée sur les paiements à effectuer par l'Allemagne qui sont portés au crédit du Compte en atténuation des avances du Trésor dont il est débité.

Ces trois derniers Comptes remboursables par l'Allemagne, du moins théoriquement, sont limités de par la volonté du législateur qui a fixé le maximum de leur débit.

On voit donc que parmi les Services Spéciaux que nous avons classés dans les Comptes Financiers du Trésor, analogues à certains des Comptes d'avant 1914 par leur forme et leur objet, il en est peu qui prétent à de bien sérieuses critiques.

Limités quant à leur durée, quant à leur objet, quant à leur importance, le Trésor connaît dès le début le montant total de la charge qui lui est imposée.

La question de la responsabilité des recouvrements paraît seule mériter qu'on s'y attache.

Or en matière d'avance, il semble délicat de rendre le comptable pécuniairement et personnellement responsable du recouvrement d'une avance dont il n'a pas dépendu de lui de rejeter ou d'accepter le bénéficiaire comme débiteur.

Une certaine responsabilité devrait peut-être peser en cette matière sur l'ordonnateur qui, assisté d'une commission compétente à cet effet, juge de la solvabilité du débiteur, consent ou refuse l'avance.

Il est vrai qu'avec les garanties prévues par les différentes législations des avances, le pouvoir de décision de l'ordonnateur se trouve réduit et singulièrement restreint.

D'autre part, en ce qui concerne les créances en souffrance, le Service chargé des poursuites n'a pas assuré le recouvrement avec toute la diligence voulue. Peut-être que des remises sur chaque recette recouvrée, que des pénalités en cas de négligence stimuleraient ses efforts dans cette voie.

Ces remarques ne peuvent, bien entendu, s'appliquer qu'à des avances concernant des personnes privées, sociétés ou particuliers ; les prêts aux différents Gouvernements, personnes publiques internationales ne pouvant faire l'objet d'aucune contrainte de la part du Trésor.

En résumé, ces Comptes dont le chiffre est peu important en comparaison de ceux des Services Industriels et Commerciaux sauf les avances aux Gouvernements alliés ou Etablissements étrangers, n'ont présenté que peu d'inconvénients pour les Finances de l'Etat.

On ne relève pas en fait, dans ces Services d'une nature peu différente de celle des Comptes d'avant la guerre, d'infractions graves aux principes de la comptabilité publique. La dotation est la limite absolue de la disponibilité de crédits, limite intangible, infranchissable, si ce n'est pas la volonté du législateur qui l'a fixée.

b) *Comptes industriels et commerciaux* : Dans les Comptes Industriels et Commerciaux, au contraire, nous verrons combien avec les nécessités du Service, avec les besoins sans cesse croissants de la Défense Nationale, les dépenses ont dépassé les crédits, dotations accordées aux Services à titre de fonds de roulement.

D'ailleurs ces crédits accordés le plus souvent sur le budget du Ministère dont relève le Service ne sont pas des limites ; tandis que dans les Services Financiers les sommes accordées bornent d'une manière absolue l'étendue du Service, fixent à l'ordonnateur une barrière qu'il ne peut dépasser, les fonds de roulement distribués aux Services ne sont que l'appoint ; ils ne sont donnés aux Services que pour initier ses opérations qui doivent en fin de compte, par la vente ou par la cession des produits, se balancer à peu près exactement.

C'est aux ressources dangereusement illimitées de la Trésorerie que viendront faire appel les Services Spéciaux dont les crédits sont insuffisants ; c'est là qu'est l'infraction la plus grave au contrôle parlementaire.

En dehors du Parlement, souvent malgré lui, ces Services vivent et dépensent ; et c'est là une nécessité de la crise que nous avons traversée, car c'est le Service même qui est l'objet du Compte : l'exécution du travail, les fournitures, la prestation du service en sont la fin dernière. Le fonds de roulement n'est qu'un moyen pour obtenir ce résultat et réaliser ce but.

Ces quelques remarques d'ordre général et abstrait nous aideront à comprendre le mécanisme de chacun

des Comptes Industriels et Commerciaux que nous étudierons séparément.

Il en est comme nous l'avons vu plus haut qui sont dotés d'un agent comptable d'ordre directement responsable devant la Cour des Comptes, qui reprend pour son compte les opérations matérielles de recettes et de dépenses effectuées pour lui par les comptables du Trésor.

Ces comptables relèvent du Ministère auquel est rattaché ce Compte.

Alimentation en blé et en farine de la population civile

Le Compte : *Alimentation en blé et en farine de la population civile*, Compte du Ravitaillement (loi du 16 octobre 1915) est basé sur la faculté accordée au Ministre du Commerce d'effectuer des achats de blés et farines nécessaires à l'alimentation de la population civile, à l'intérieur, aux colonies et à l'étranger.

Ces achats sont dispensés des formalités de l'adjudication, mais la loi fixe un prix maximum que les denrées ne pourront dépasser. Les préfets ont d'autre part le droit de réquisition sur ces denrées pour le ravitaillement de leur département, C'est la première section du Compte.

A cette partie du Compte est venue s'ajouter une seconde section (loi du 20 avril 1916) qui comprend les achats et cessions de sucre, café, huile, essence de pétrole, pommes de terre, lait, margarine, graisses alimentaires, huile comestible, légumes secs, engrais commerciaux, sulfates de cuivre et soufre.

La loi du 30 octobre 1916 y a ajouté le beurre, le fromage et les tourteaux.

Cette seconde section a encore étendu son objet avec les lois du 7 avril 1917 et du 4 avril 1918 à tous les succédanés du blé et du froment, avoine, orge, seigle ; aux graines oléagineuses, riz, semoule, pâtes alimentaires, tapioca, viandes salées ou conservées, poisson salé ou conservé, boissons alimentaires, rhum, poivre, fourrages et paille.

Au crédit du Compte figurent :

1° Une dotation budgétaire de 120.000.000 accordée par la loi instituant le Compte et les crédits budgétaires du Ministère du Commerce accordés à titre de fonds de roulement pour les acquisitions ;

2° Le produit des cessions ;

3° Les recettes accessoires.

Au débit, le montant des achats amiables ou par réquisition des frais de transport, chargement, déchargement, réception, manutention ; les recettes et les dépenses du Compte font l'objet d'état de prévision annuelle.

Les autorités chargées de gérer le Service, de réaliser les opérations de son exécution sont organisées suivant les règles financières du droit commun.

A la tête du Service, un directeur, administrateur, émet les titres de perception, est ordonnateur des dépenses et dans la limite de la délégation qui lui est donnée par le Ministre établit en fin d'année un Compte administratif qui reprend tout ce qui concerne la constatation des droits et le recouvrement des produits, la

liquidation des dépenses, délivrance des ordres de paiements et paiements effectués. Ce compte soumis à l'examen d'un comité consultatif est arrêté par le Ministre du Commerce ; un relevé des marchandises achetées, des marchandises cédées et du stock existant est joint au Compte ; le relevé indique la valeur du stock c'est-à-dire le prix d'achat augmenté des frais de transport ; le Compte et le relevé sont produits à la Cour des Comptes à l'appui du Compte du comptable.

En effet, un agent comptable spécial, comptable d'ordre, c'est-à-dire n'ayant aucun maniement de fonds (1), responsable devant la Cour des Comptes ; est soumis à toutes les mesures de garanties, à toutes les précautions que le Trésor prend à l'encontre de ses comptables (prestation de serment, cautionnement de 15.000 francs, vérification périodique sur place de l'inspection générale des Finances (décret du 30 août 1917, contrôle des dépenses engagées), reprend toutes les opérations effectuées par les comptables du Trésor pour son compte et en certifie la régularité ; ce comptable est nommé par le Ministre du Commerce avec agrément du Ministre des Finances.

A la fin de chaque trimestre l'agent administratif et l'agent comptable établissent la situation du Compte qui, après avis du Ministre du Commerce, est commu-

(1) Les opérations matérielles de recettes et de dépenses sont effectuées pour son compte par le Caissier payeur Central, à Paris, par les Trésoriers payeurs généraux et pour leur compte par le Receveur des Finances et percepteurs dans les départements.

niquée au Ministre du Ravitaillement ; outre son rôle de comptable d'ordre en deniers, il est aussi comptable en matières (décret du 13 avril 1915) à ce titre il centralise la comptabilité matière du Service et en soumet le Compte annuel au contrôle de la Cour des Comptes.

D'autre part avec l'extension des Services, des régisseurs (régisseurs départementaux, régisseurs des ports) étaient nommés auxquels étaient consenties des avances dont le maximum a été fixé par divers décrets.

L'emploi de ces avances doit être justifié selon le droit commun (1).

Ce Compte est clos par la loi du 9 août 1920 (art. 7), qui prévoit la liquidation des deux sections du Compte Spécial et en fixe la date pour les diverses opérations : pour les engagements des dépenses, le dernier jour du mois dans lequel la présente loi a été promulguée ; pour les recouvrements et les paiements, jusqu'au 31 mars 1921.

D'ailleurs la période complémentaire pour la clôture du Compte a été étendue à deux reprises, d'abord au 30 juin 1922 (loi du 31 décembre 1921) puis au 31 octobre 1922 (loi du 30 juin 1922).

Alimentation nationale en pain

Les dépenses qui n'auraient pu être faites dans ces délais devront être rattachées au budget général. La loi de 1920 qui prévoyait la clôture du Compte prescrivait l'ouverture du Compte : *Alimentation nationale en pain*.

(1) Décret du 31 mai 1862.

En effet, il était nécessaire à la vie économique du pays de ne revenir que progressivement au régime de la liberté.

Jusqu'au 1^{er} août 1921, les achats amiables de blé, seigle, méteil et farines par le Ministre du Commerce qui les cédera ensuite, pourvoient au ravitaillement de la population civile.

Un décret contresigné par les Ministres du Commerce, de l'Agriculture et des Finances devait en fixer les prix ; un autre décret dans la même forme devait taxer les farines et sons ; ces décrets devaient être soumis dans les huit jours de la promulgation de la loi à l'approbation des Chambres. Les opérations de ce Compte, comme celles du précédent, ont été dispensées des formalités des marchés et adjudications.

Cependant le droit de réquisition subsiste pour le Préfet ou son délégué, atténué pourtant car il faut l'autorisation du Ministre du Commerce.

La comptabilité et le fonctionnement du nouveau Compte Spécial qui devait être clôt au 31 décembre 1921 (1) et soumis à l'approbation des Chambres le trimestre suivant diffèrent profondément de ceux du Compte précédent.

Il est prévu (loi du 9 août 1920, art. 6) que des dispositions législatives spéciales fixeront les dépenses du nouveau Compte et les évaluations corrélatives des recettes.

(1) Une période complémentaire s'étendant jusqu'au 30 juin 1922 est accordée par la loi du 31 décembre 1921 pour les opérations de régularisation ne comportant aucun engagement nouveau de dépenses.

Le déficit du Compte devait faire l'objet d'une subvention inscrite au budget du Ministère du Commerce.

2^e Section : Service du Ravitaillement : Ainsi le déficit prévu par la loi affecte annuellement et préalablement le budget ; en 1921, le crédit prévu (loi du 12 août 1920) était de 1.304.250.000 francs qui viennent en atténuation du déficit du Compte.

D'ailleurs la durée du Service a été successivement prorogée par les mêmes textes que pour le Service précédent au 30 juin, puis au 30 octobre 1922.

Sans entrer dans la critique des détails, du fonctionnement et de la comptabilité de ces derniers Comptes Spéciaux, il paraît opportun de signaler les infractions aux principes de la comptabilité qu'on y relève :

La législation et la réglementation des Comptes, rédigées et organisées avec un soin minutieux auraient dû prévenir ces violations.

Peut-être l'inobservation des prescriptions est-elle due à l'absence de sanctions civiles ou pénales sur la personne du comptable dont l'indépendance était plus grande que dans les Services existant auparavant :

La principale violation des principes de la comptabilité publique a été le retard dans la présentation ou même l'absence de présentation des Comptes ou la présentation de Comptes qui n'étaient pas « en état d'examen ».

Au 4 février 1921, c'est-à-dire 5 ans après la création du Compte du Ravitaillement, deux documents

étaient seulement parvenus au greffe de la Cour des Comptes (1).

Ces Comptes, intitulés : « Comptes de gestion pour 1915 et 1916 ne sont que le relevé des recouvrements et des paiements pendant ces deux années. « Ils ne portent aucun visa de l'autorité administrative ».

« De plus le Compte de 1916 qui aurait dû comporter deux sections (loi du 28 avril 1916) n'en comprend qu'une seule : celle relative aux opérations sur les blés et farines ».

Dans le Compte 1915 il n'y a au crédit du Compte que le fonds de dotation de 120.000.000 ; or, la Cour a constaté d'après les comptabilités de la Caisse Centrale et des Trésoriers payeurs généraux qui les ont recouvrés la même année, au titre du Compte Spécial : 116.057.275 frs. 75 centimes qui n'ont été comptabilisés dans les écritures de l'agent comptable qu'en mai 1916.

D'ailleurs comme nous pourrions le remarquer en étudiant les autres Comptes Spéciaux Industriels et Commerciaux, aucune réglementation n'a précisé la responsabilité du comptable en ce qui concerne les recouvrements, les restes à recouvrer, les créances d'exercices clôs et périmés.

En ce qui concerne les restes à recouvrer, « l'agent comptable spécial fait exercer les poursuites par les agents du Trésor, or l'agent comptable spécial devrait

(1) Rapport public de la Cour des Comptes sur l'exercice 1914.

être responsable du recouvrement des créances qu'il a prises en charge. Dans l'état actuel de la réglementation, il ne peut exiger des agents du Trésor la justification de leur diligence ».

D'où retard et pertes dans le recouvrement des recettes.

En outre l'agent comptable qui doit produire un Compte matière annuel n'en a pas produit ou n'a présenté qu'une comptabilité insuffisante jusqu'à maintenant, et c'est peut-être là une des plus graves violations des principes que cette absence de Comptes matière annuels, l'inventaire des stocks restant en fin d'année permet seul de se rendre compte de la situation du Service, de son déficit ou de son bénéfice.

La comptabilité commerciale sans inventaire des stocks ne donne qu'une indication inexacte et non conforme à la réalité des faits.

Le solde débiteur du Compte s'élevait encore au 31 mars 1921 à 5.487.904.000 francs, mais ce solde est destiné à diminuer progressivement à mesure que les recouvrements s'opéreront.

Transports maritimes. Achats et construction de navires

Afin d'effectuer le transport des marchandises réquisitionnées, les encouragements que l'Etat a donnés à l'Industrie privée en consentant des avances aux armateurs pour constructions et achats de navires (cf. supra) n'ont pas suffi.

La loi du 10 février 1918 autorise à procéder par

décrets (1), à la réquisition de la totalité de la Flotte marchande.

Un fonctionnaire spécial : « le commissaire aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande » est chargé d'y procéder dans la forme suivante.

La réquisition est notifiée aux armateurs propriétaires ou à leurs représentants, aux capitaines ou patrons, la notification mentionne, s'il y a lieu, la réquisition du personnel, état-major et équipages ; une charte-partie type en fixe les conditions. La réquisition est opérée selon le décret du 2 août 1877 sur les réquisitions militaires.

Pour suivre ces opérations (loi du 25 mars 1918) (2) un Compte Spécial est ouvert dans les écritures du Trésor divisé en deux sections : *Transports maritimes*. — *Achats et Construction de navires*. La section A du Compte : « Transports maritimes » est débitée des dépenses faites pour assurer l'exploitation de la Flotte commerciale de l'Etat et créditée :

1° Des crédits budgétaires accordés à titre de fonds de roulement.

2° Des crédits accordés pour l'affrètement des navires procurés par le Gouvernement brésilien (3).

3° Des sommes versées en paiement des transports effectués par la Flotte commerciale de l'Etat.

(1) Ces décrets doivent être soumis, dans le mois qui suivra la promulgation, à la ratification des Chambres.

(2) Portant ouverture de crédit sur l'exercice 1917 au titre du Ministère du Commerce, de l'Industrie et des P. T. T.

(3) Convention franco-brésilienne du 3 décembre 1917.

La section B du Compte est débitée des dépenses faites pour des acquisitions de navires ou des constructions neuves et créditée des crédits budgétaires accordés à titre de dotation pour achats ou constructions de navires, en outre elle est créditée par virements de la section A des sommes comprises dans les recettes d'exploitation en vue d'assurer l'amortissement des dépenses d'achats et de constructions des navires, amortissement qui est fixé chaque mois par le commissaire après avis d'une commission nommée à cet effet.

Le fonctionnement et la comptabilité du Service sont organisés par décret du 29 avril 1918. Un agent comptable spécial nommé par décret sur proposition du Ministre du Commerce après agrément du Ministre des Finances placé sous l'autorité du commissaire tient un Compte annuel de gestion des opérations du Service.

Comme le comptable du Ravitaillement, c'est un agent d'ordre, c'est-à-dire sans maniement de fonds. Il est comme lui assujetti à un cautionnement de 15.000 fr. prête serment devant la Cour des Comptes et en est directement justiciable, l'inspection générale des Finances le contrôle sur place.

Comme lui aussi, comptable en matière, il centralise les comptabilités matières de différents magasins dont il soumet le Compte annuel au contrôle de la Cour des Comptes.

C'est le « commissaire aux transports et à la marine marchande » qui tient le Compte administratif des opérations ; ce Compte est arrêté par le Ministre du

Commerce en fin d'année ; un relevé y est annexé indiquant les navires achetés ou construits. Le prix de revient initial, la date de mise en service de chacun d'eux, la situation de l'amortissement, la liste des navires en construction, les dépenses faites pour l'exécution de travaux, les approvisionnements en matières et en matériel.

Les dépenses du Compte Spécial donnent lieu à l'émission d'ordres de paiements signés par le Ministre du Commerce ou son délégué.

Les recettes sont encaissées en vertu des titres de perception délivrés dans la même forme.

Le comptable du Trésor qui doit en assurer le recouvrement reçoit les ordres de versements qui lui sont remis en même temps que les fonds par les débiteurs.

Des régisseurs sont nommés pour assurer la liquidation, la perception et le groupement des fonds et en effectuer le reversement à la caisse d'un comptable du Trésor.

Des états liquidatifs des prêts dûs par les particuliers justifient de leurs recettes.

D'autre part, dans les ports français et hors de France, des régisseurs d'avances devaient être institués dont la limite de dépenses était fixée par le commissaire pour chaque port et ne pouvait, en principe, excéder 1.000.000 par port. Les justifications de ces avances devaient être rapportées dans les 45 jours pour la France, dans les 4 mois pour les colonies et l'étranger.

Depuis l'armistice ce Compte a subi des modifications importantes :

La dotation initiale de 500.000.000 de francs de la section Ba été augmentée successivement de 250.000.000 (loi du 31 décembre 1918) puis de 100.000.000 (loi du 31 mars 1919). D'autre part, une troisième section, section C, a été ouverte au Compte (loi du 30 juin 1919) « navires ennemis gérés par la France ». Cette section sera débitée de toutes les dépenses faites pour la prise de possession des navires mis en état de navigabilité, armement et exploitation ainsi que de la rémunération accordée pour leur emploi aux Gouvernements ennemis ; elle sera créditée : des crédits budgétaires accordés à titre de fonds de roulement, des sommes accordées par les gouvernements ennemis, états étrangers ou particuliers en paiement des transports effectués pour leur Compte.

Les règles de comptabilité des sections A et B sont applicables à la section C du Compte. La section A du Compte devait arrêter toutes ses opérations à la date du 31 décembre 1919 (loi du 29 décembre 1919).

Toutes les opérations de liquidation devaient être définitivement terminées dans l'année suivant la cessation des hostilités (art. 4, loi du 25 mars 1918).

Comme dans les Comptes précédents, les infractions aux principes de la comptabilité publique sont de deux espèces : elles tiennent soit à des lacunes dans la réglementation du Compte Spécial, soit à l'inobservation des prescriptions qui en règlent le fonctionnement.

La responsabilité du comptable, en ce qui concerne les recouvrements, n'est pas précisée par les textes ; il n'a pas été prévu de nomenclature pour les pièces justificatives à fournir par l'agent comptable.

Les créances d'exercices clos ou périmés, les restes à recouvrer n'ont fait l'objet d'aucune réglementation particulière ; d'où la difficulté pour la Cour des Comptes d'exercer un contrôle précis et efficace sur ces comptabilités.

Les Comptes de ces Services n'avaient du reste pas encore été reçus au greffe de la Cour des Comptes au mois d'avril 1921.

D'ailleurs il est à noter aussi que, comme les agents comptables de tous les Services Spéciaux ; les agents comptables des Transports maritimes et de la Marine marchande ne dépendent pas, au point de vue du contrôle hiérarchique, du Ministre des Finances. On pourrait peut-être en conclure que le contrôle administratif sur le Compte en a été moins précis et moins étroit étant exercé par le Ministre même dont dépend le Service ou par ses délégués.

A cette critique on pourrait objecter que c'est là, au contraire, une condition excellente du contrôle à cause de la compétence technique particulière du Ministre ou de ses agents.

Flotte en gérance

La même loi qui clôture le Compte Spécial : « Transports maritimes », « Achats et construction de navires » ouvre un nouveau Compte : *Flotte en gérance*, destiné

à décrire les opérations concernant les navires appartenant à l'Etat affrétés en vertu de la convention franco-brésilienne ou qui pourront devenir ultérieurement sa propriété par achat ou par traité à dater du 1^{er} janvier 1920. Au crédit du Compte est inscrite une dotation représentant les 3/4 du solde actif du Compte Spécial : Transports maritimes, cessions à constater par l'arrêter de clôture du Compte. Le même Compte est débité des frais d'Administration de la flotte gérée par l'Etat, les dépenses de personnel et de matériel étant séparées (1) ; cette loi prévoit, d'une part la clôture du Compte « Transports maritimes. Achats et construction de navires » et prévoit encore la clôture du Compte « Flotte en gérance » au 31 décembre 1921.

A cette date, d'après la loi du 9 août 1921, pourront seules être imputables au Compte « Flotte en gérance » la constatation des opérations faites et leur liquidation, la constatation des opérations relatives aux voyages en cours.

Le Ministre du Commerce d'accord avec le Ministre des Finances dispose des navires construits ou en construction, section B du premier Compte, des navires du Compte « Flotte en gérance », et en dernier lieu des navires du Service du Ravitaillement.

Si l'un de ces navires est revendu dans les 5 ans par l'acquéreur, la vente doit en être autorisée par le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande.

(1) Loi du 29 décembre 1919 et loi des Finances du 30 avril 1921 (budget général.)

Le bénéfice net réalisé sera partagé entre l'Etat et l'acquéreur, toute dissimulation de prix sera frappée d'une peine d'un an à 5 ans de prison et d'une amende égale au triple de la partie du prix dissimulé.

Les Comptes relatifs aux opérations de location et de vente des navires de l'Etat sont communiqués tous les six mois aux Chambres. Mais les opérations de liquidation n'ayant pu être terminées à temps les délais ont été successivement prorogés au 30 juin 1922, puis au 30 octobre de la même année (1).

Tout en nous interdisant de critiquer l'objet de ces deux derniers Comptes dont la situation économique du pays avait rendu la création nécessaire, nous nous bornerons à indiquer que des lois et règlements avaient fixé la comptabilité des transports maritimes et que c'est dans l'inobservation des principes comptables que ces textes lui appliquent qu'est la plus grave critique qu'on peut lui adresser.

Pour l'autre Compte « Flotte en gérance » ce n'est en somme que le Compte de liquidation du Service précédent.

Et en raison même de son objet, des difficultés se sont posées pour la liquidation des navires en construction; le prix des navires ayant baissé en même temps que le frêt; le Service se soldera vraisemblablement par un gros déficit que les chiffres actuellement connus ne permettent pas encore de fixer exactement.

D'ailleurs le cautionnement du comptable spécial

(1) Lois du 30 juin 1920 et du 30 juin 1922.

chargé de présenter ces opérations à la Cour des Comptes était insuffisant comme dans tous les Comptes Spéciaux que nous avons étudiés pour offrir une garantie efficace au Trésor.

Assurances maritimes contre les risques de guerre

Les pertes causées par la guerre sous-marine à la navigation française amenèrent l'Etat à effectuer les opérations d'assurances contre ces risques qu'aucune compagnie privée ne voulait prendre à sa charge (1).

L'assurance est d'abord seulement facultative, elle s'applique sur la demande des intéressés :

1° A tous les corps des navires battant pavillon français et immatriculés dans les ports français et assurés contre les risques ordinaires de mer au minimum pour les 25 0/0 de leur valeur.

Cette garantie de l'Etat n'a pas excédé les 80 0/0 de la valeur du navire telle qu'elle est fixée dans la police d'assurances des risques ordinaires.

En considération de cette garantie, le versement d'une prime est prévu qui ne pourra excéder 50/0 de la somme garantie.

En outre l'Etat n'est pas garant de la prise du navire repris et remis à l'armateur, dans les six mois suivant la prise.

2° Aux cargaisons transportées par des navires battant pavillons français, alliés ou neutres à destina-

(1) Décrets du 13 août, du 10 octobre, du 12 novembre 1914 ratifiés par la loi du 10 avril 1915 créant un Compte de Trésorerie.

tion de la France, colonies ou pays de protectorats ; la garantie est étendue également aux cargaisons des navires battant pavillons français à destination de l'étranger. Comme les corps des navires, les cargaisons doivent être assurées contre les risques ordinaires de la navigation ; la prime ne peut excéder 5 0/0 de la somme garantie.

Le paiement des sommes dues par l'Etat est effectué dans les six mois à dater de la production des pièces justificatives au Ministre des Finances.

La loi du 25 janvier 1917 supprima cette limitation de la prime à 5 0/0 de la somme garantie.

A côté des assurances facultatives il est prévu (1) des assurances obligatoires sous la garantie de l'Etat pour les navires de 500 tonneaux et au-dessus de jauge brute battant pavillon français et immatriculés dans les ports de la France continentale et non encore assurés contre les risques de guerre par des dispositions législatives ou des conventions spéciales.

Une prime fixée mensuellement est payée à l'Etat ; elle est fixée par décret contresigné par les Ministres des Finances et des Travaux Publics suivant le navire et selon le parcours qu'il effectue (2).

Ces deux Services d'assurances facultative et obli-

(1) Loi du 19 avril 1917.

(2) Les 3/4 de la valeur agréée sont payés par l'Etat en cas de perte totale des navires soumis à l'assurance obligatoire ; le quatrième quart étant ordonnancé à un Compte de Trésorerie et le paiement effectif n'en étant fait qu'après remplacement en nature du navire (loi du 17 avril 1917, art. 4).

gatoire font l'objet (1) d'un Compte Spécial du Trésor *Assurances maritimes contre les risques de guerre*.

Ce Compte Spécial ouvert est crédité du montant des primes encaissées et débité du montant des sinistres réglés.

La comptabilité en est fixée brièvement par le même texte qui prévoit qu'encaissements et paiements seront signés par le Sous-Secrétaire d'Etat des Transports maritimes et de la Marine marchande ou son délégué le Vice-Président de la Marine marchande (2).

De plus, le Ministre des Finances et la Commission financière des Chambres reçoivent chaque trimestre communication de la situation financière détaillée du Compte Spécial.

Les bénéfices sont répartis entre l'Etat et les assurés (ristourne).

Mais les sommes nécessaires au fonctionnement de la commission de la Marine marchande n'apparaissent pas au compte; les crédits en sont inscrits au budget général (art. 12, loi du 10 Avril 1915).

Approvisionnements en produits chimiques agricoles

Un office central de produits chimiques agricoles (3) auquel est rattaché un comité consultatif nommé par arrêté, devait pourvoir, pendant la durée des hostilités et pour l'année qui suivrait leur cessation, à l'approvisionnement de l'agriculture par achats amiables ou

(1) Loi du 2 septembre 1917.

(2) Décrets du 6 et du 10 août 1917.

(3) Loi du 30 juin 1918.

réquisitions en vue de la cession de tous engrais, amendements anti-cryptogamiques, insecticides servant à leur fabrication.

Toutes les installations, matières premières etc., pouvant servir à cette fabrication, à la manipulation ou à la conservation de ces matériaux pouvaient être réquisitionnées par arrêté ministériel.

Les formalités de marchés et adjudications n'étaient pas obligatoires.

Le prix de cession des produits présente pourtant une limite, il ne peut être inférieur au prix de revient, le prix doit en être payé au comptant.

Au Ministère de l'Agriculture sont ouverts les crédits nécessaires au fonctionnement dudit office (Personnel et Matériel).

Pour suivre les opérations de recettes et de dépenses de la présente loi, un Compte Spécial est ouvert dans les écritures du Trésor : *Approvisionnements en produits chimiques agricoles* dont la liquidation devra être effectuée dans les six mois suivant l'expiration de l'année après la cessation des hostilités. Mais ces opérations n'ayant pu être terminées dans ce délai, la clôture du Compte a été prorogée successivement au 30 avril et au 30 octobre 1922 (1).

Un agent comptable d'ordre, assujetti à un cautionnement de 10.000 francs, qui prête serment devant la Cour des Comptes, responsable devant elle, justifie de ces opérations, il est nommé sur proposition du Mi-

(1) Lois du 30 juin 1920 et du 30 juin 1922.

ministre de l'Agriculture après avis du Ministre des Finances, par décret il est soumis aux vérifications de l'Inspection Générale ; des Finances.

Il inscrit au crédit du Compte les crédits budgétaires ouverts au Ministre de l'Agriculture à titre de fonds de roulement (1) et le prix des cessions consenties ; au débit du Compte figurent le montant des acquisitions, frais accessoires de transport, d'assurance, de manutention, de conservation, de distribution des produits, le montant des indemnités dues pour réquisitions, les frais de réquisitions et d'exploitation pour le Compte de l'Etat, des Etablissements réquisitionnés ainsi que des dépenses de toute nature relatives au fonctionnement de l'office à l'exception des dépenses de personnel et de matériel afférent au Service Central de direction et de contrôle et qui sont portées au budget du Ministère de l'Agriculture.

Le montant des dépenses et des recettes du Compte fait l'objet d'ordres de paiements et d'ordres de versements signés par le Ministre ou son délégué et visés par le contrôleur des dépenses engagées.

La situation financière du Compte sera établie à la fin de chaque trimestre et communiquée au Ministère des Finances après visa du contrôleur des dépenses engagées.

A l'appui de son Compte le comptable doit produire une comptabilité matière annuelle soumise au contrôle de la Cour des Comptes.

(1) 100 millions (loi du 20 juin 1918).

La comptabilité administrative est tenue par l'office central, elle comprend tout ce qui concerne la constatation des droits, la délivrance des ordres de versements et le recouvrement des produits, la liquidation des dépenses, la délivrance des ordres de paiements et de versements effectués.

Une situation résumée de cette comptabilité est produite à la Cour des Comptes et il y est annexé un relevé faisant connaître les marchandises achetées ou réquisitionnées, les marchandises cédées, le stock des approvisionnements existants et leur valeur d'après le prix d'achat du dernier stock (1).

Ce Compte dont la loi et le décret précités avaient prévu l'organisation et la comptabilité n'a fonctionné qu'au 1^{er} avril 1919, conformément à ces règles.

C'est à la deuxième section du Compte du Ravitaillement qu'avaient été imputées avant cette date les opérations concernant les produits chimiques agricoles.

L'agent comptable de l'office nommé par décret du 25 mars 1919 n'avait pas encore produit au 9 février 1921 son Compte deniers des opérations de 1919 ni sa comptabilité matière.

« Le parquet de la Cour des Comptes réclamant la production de cette comptabilité à plus bref délai, le Ministre de l'Agriculture lui répondit que les opérations du Compte étant terminées depuis cinq mois du fait de la cessation des hostilités, il n'y avait pas lieu de produire de Compte matière.

(1) Décret du 30 novembre 1918.

« D'autre part, le Ministre de l'Agriculture estimait qu'il serait plus logique de n'exposer qu'en un seul document la gestion de ce Service dont la durée totale n'excède pas un an et demi ».

« D'ailleurs l'agent comptable de son côté, faisait remarquer qu'il ne disposait comme personnel que d'un aide-comptable, que la dotation de 100.000.000 était affectée au Compte pour la durée globale de ces opérations et non pour une gestion déterminée, d'autre part, que le contrôle du Compte en serait facilité ; en outre il y avait eu des précédents ajoute-t-il, le comptable du Service de la motoculture avait été autorisé à ne présenter qu'un seul Compte de gestion pour la période du 30 juillet 1917 au 12 mars 1919 ».

A ces arguments le Ministre des Finances répartit qu'il avait reconnu les défauts de ce procédé qui d'ailleurs « motivé par les difficultés spéciales du temps de guerre » ne pouvait être que tout à fait exceptionnel (1) aussi la Cour des Comptes attend-elle toujours la production de ces Comptes « en état d'examen ».

Réquisitions civiles et cessions, opérations relatives au service de la chaussure nationale

L'application d'une politique analogue à celle du ravitaillement à d'autres produits nécessaires à la consommation nationale a donné lieu à l'ouverture d'un Compte Spécial du Trésor : *Réquisitions civiles et ces-*

(1) Rapport public de la Cour des Comptes sur l'exercice 1914.

sions, opérations relatives au Service de la Chaussure Nationale (loi du 23 novembre 1918).

Ce Compte est divisé en deux sections : l'une relative aux opérations de réquisitions de tous objets nécessaires à l'alimentation, à l'habillement, au chauffage et à l'éclairage de la population civile, à la production, à la fabrication, à la manipulation ou à la conservation desdits objets (1).

La deuxième section du Compte retrace uniquement les opérations relatives au Service de la chaussure nationale, débité du montant des réquisitions, achats, acquisitions, diverses dépenses d'exploitation et frais accessoires : inventaire, expertise, manutention, divers transports etc... à l'exception des dépenses de personnel et de matériel afférents au Service Central ; le Compte est crédité des crédits ouverts aux Ministères du Commerce, de l'Industrie, des P.T.T., des Transports maritimes et de la Marine marchande à titre de Fonds de Roulement ainsi que des produits de cessions faites à des tiers.

Un fonds de roulement de 10.000.000 est ouvert à la première section, un fonds de roulement de 15.000.000 à la seconde section du Compte ; ces fonds de roulement sont inscrits à des chapitres de crédits du budget du Ministère du Commerce.

De plus, le Ministre de la Guerre peut rétrocéder au Ministre du Commerce les matières nécessaires à la fabrication de la chaussure nationale. Ces

(1) Loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles, art. 1.

dépenses du Service seront réglées par virement.

D'abord rattaché au Ministère du Commerce (1) le Compte releva ensuite du Ministère de la Reconstitution Industrielle (2) ; le contrôle des dépenses engagées lui est appliqué.

Les écritures sont tenues par un agent comptable spécial, comptable d'ordre, placé sous l'autorité du Ministre de la Reconstitution Industrielle, nommé par décret sur la proposition du même Ministre et du Ministre des Finances. A côté du rôle de comptable en deniers il remplit celui de comptable matière ; il centralise ainsi tous les Comptes matières des magasins qu'il présente annuellement à la Cour des Comptes, à l'appui de sa comptabilité. Assujetti à un cautionnement de 10.000 francs, il prête serment devant la Cour des Comptes qui juge directement ses Comptes ; il est soumis aux vérifications sur place de l'inspection générale des Finances.

Les dépenses et les recettes font l'objet d'ordres de paiements et d'ordres de versements signés par le Ministre ou par son délégué, d'autre part l'ordonnateur tient une comptabilité administrative comprenant tout ce qui concerne la constatation des droits, les ordres de versements, les recouvrements des produits, la liquidation des dépenses, la délivrance des ordres de paiements et les paiements effectués.

Un relevé faisant connaître les marchandises et le matériel achetés, le stock des approvisionnements

(1) Décret du 27 janvier 1919.

(2) Décret du 23 mai 1919.

existants et leur valeur d'après le prix d'achat du dernier stock, est joint au Compte du comptable. Ce relevé et le Compte matière du Service sont produits annuellement à la Cour des Comptes à l'appui du Compte de gestion.

De plus, à la fin de chaque trimestre, l'ordonnateur secondaire du Service et le comptable établissent contradictoirement la situation par sections du Compte telle qu'elle résulte de leur comptabilité ; cette situation visée par le Ministre de la Reconstitution Industrielle est communiquée au Ministre des Finances.

La première section du Compte n'ayant jamais effectué d'opérations, notre examen critique se bornera à considérer la seconde section, opérations relatives au Service de la chaussure nationale.

La législation et la réglementation ont fixé, comme dans la plupart des Services dont un comptable spécial reprend les opérations, la comptabilité et le contrôle d'une manière conforme au droit commun financier : les pouvoirs de l'ordonnateur sont contrebalancés par ceux du comptable ; malgré ces précautions le recouvrement des créances sur les fournisseurs n'a pas été sans difficulté.

Sur ces cessions faites par le Ministère de la Guerre et la liquidation des stocks aux fabricants de chaussures et s'élevant à 76.732.866 francs 46 cent , il reste à recouvrer : 1.233.001 francs 88 cent., de créances en souffrance pour les cessions faites par le Ministre de la Guerre aux fabricants, 22.455.035 francs 75 cent. pour les cessions faites par la liquidation des stocks. Cette

dernière somme comprend des créances litigieuses, des créances non litigieuses dont le recouvrement est poursuivi et enfin la valeur des matières premières livrées à une société intermédiaire entre le Service de la chaussure nationale et les fabricants (15.153.211 francs 38 cent.).

D'autre part, le Service ne reprend pas à son débit des dépenses de personnel et de matériel du Service Central qui sont payées sur les crédits budgétaires du Ministère (1).

Liquidation des stocks cédés par les Etats-Unis d'Amérique

Après l'armistice, les stocks de toute nature que les Américains laissèrent en France, furent cédés par eux pour être liquidés par le Trésor français. Afin de décrire ces opérations le Compte Spécial : *Liquidation des stocks cédés par les Etats-Unis d'Amérique* (loi du 21 octobre 1919) est ouvert dans les écritures du Trésor.

Au crédit du Compte sont inscrites toutes les recettes provenant des ventes de toute nature sur les stocks à liquider, sous réserve que les produits des cessions faites à des Services de l'Etat dont les dépenses sont imputées sur des crédits de dépenses militaires ou de dépenses exceptionnelles des Services civils seront inscrites à un Compte de Trésorerie. Ces recettes ne sont donc pas comprises dans le budget ordinaire au

(1) Projet de loi portant fixation pour l'année 1922 des recettes et des dépenses des Comptes Spéciaux. Documents parlementaires n° 3965.

titre de « Produits et Revenus du domaine » mais viennent en atténuation des découverts du Trésor (1).

Au débit sont inscrites les dépenses de conservation, de transport et toutes les opérations concernant la gestion la liquidation et la vente de stocks cédés par les Etats-Unis d'Amérique ainsi que la dépense correspondant au paiement, en principal et intérêts, de la somme due au Gouvernement des Etats-Unis pour prix de la cession consentie par ces derniers (2). Le Service n'a pas d'agent comptable spécial.

Le Compte est ouvert dans les écritures du Caissier payeur central, des Trésoriers payeurs généraux et des Receveurs des Finances.

Le Sous-Secrétaire d'Etat des Finances chargé de la liquidation des stocks fait tenir, aux agents qui manutentionnent et conservent les stocks américains, une comptabilité matière qu'il vérifie.

C'est à lui ainsi qu'aux sous-ordonnateurs délégataires de son administration, qu'est confié le soin d'émettre les ordres de paiements et les ordres de versements au vu desquels sont effectuées les dépenses et les recettes du Compte.

Des pièces justificatives sont prévues, différentes, selon qu'il s'agit de ventes amiables ou aux enchères (3).

(1) Loi du 31 juillet 1919.

(2) Dépenses nécessitées par le remboursement des obligations émises conformément à l'article 3 de la convention du 1^{er} août 1919 en vue du paiement au Gouvernement des Etats-Unis de la cession et du Service de ces obligations.

(3) Règlement du 26 décembre 1866 sur la comptabilité du Ministère des Finances.

Liquidation des installations et des stocks de matériel, de chemins de fer et de transports, laissés au Gouvernement français par le gouvernement britannique.

Un Compte Spécial d'une nature analogue au précédent est celui de la : *Liquidation des installations et des stocks de matériel, de chemins de fer et de transports, laissés au Gouvernement français par le Gouvernement britannique* (loi du 31 juillet 1920).

Sans agent comptable spécial comme le précédent, le Compte est débité des sommes correspondant aux prix de cessions ainsi qu'aux dépenses afférentes à la conservation, au gardiennage et aux frais généraux de liquidation des installations et du matériel.

Au crédit du Compte sont inscrits les versements effectués par les Administrations publiques et Administrations des Chemins de fer, les départements, les communes et tous autres débiteurs pour le paiement du matériel qui leur serait rétrocédé.

Ce matériel dont la valeur s'élève à 132.740.000 francs est composé comme suit :

Voies ferrées	90.990.000 francs
Ports maritimes.	33.500.000 —
Navigation fluviale	8.250.000 —

Ce Compte (1) devra être clôturé par une loi qui interviendra avant le 31 décembre 1922.

(1) L'exposé des motifs des projets de budget de 1923 fait ressortir l'impossibilité d'imputer ces dépenses au crédit budgétaire du Ministère des Travaux Publics, le Ministère ne disposant pas de crédits suffisants pour acheter ce matériel.

Liquidation des consortiums et Comptoirs d'achats
créés pendant la guerre

Peut-être le Compte suivant *Liquidation des Consortiums et Comptoirs d'achats créés pendant la guerre* (loi du 31 décembre 1920, art. 68) serait-il mieux à sa place parmi les Services que nous avons appelés : « Comptes Spéciaux Financiers ».

Ce compte d'une nature assez spéciale est destiné à retracer les opérations d'avances et de subventions effectuées sur les bénéfices restant au Trésor après liquidation des consortiums et comptoirs d'achats créés pendant la guerre.

Au crédit du Compte figurent :

La totalité des sommes restant disponibles après liquidation des divers consortiums ou comptoirs.

Le remboursement éventuel en capital des attributaires ayant reçu des avances sur les fonds disponibles de consortiums et comptoirs ainsi que les versements auxquels ils sont obligés pour les intérêts et redevances.

Au débit :

Les sommes que les consortiums ont reçues de l'Etat pour les intérêts des bons du Trésor, titres de rente ou autres valeurs garanties par lui, dans lesquels ils ont placé leurs disponibilités.

Les subventions et avances remboursables ou non attribuées en conformité des accords qui ont présidé à la formation des consortiums et comptoirs (1).

(1) Elles seront attribuées à des entreprises et organismes

Chaque année un rapport spécial du Ministre du Commerce rendra compte de ces opérations de subventions et d'avances aux Chambres. Leur montant sera fixé par le Ministre du Commerce d'accord avec le Ministre des Finances après avis de la commission interministérielle constituée à cet effet.

Service des essences et pétroles

La même loi (1) a encore ouvert un nouveau Compte Spécial dans les écritures du Trésor intitulé : *Services des essences et pétroles* destiné à retracer les opérations effectuées par le Commissaire général aux essences et pétroles depuis 1918 (2).

Comme pour les autres Comptes le fonctionnement en est réglé par décret (3).

Au crédit du Compte figurent :

1° Le solde créditeur au 31 juillet 1920 des opérations afférentes aux essences et pétroles, retracées dans la seconde section du Compte du Ravitaillement ;

2° le prix des essences et pétroles, huiles combustibles et autres produits rétrocedés ;

3° les recettes accessoires.

présentant un intérêt général pour le développement des industries qui ont fait l'objet de consortiums ou pour la création et l'extension en France, aux colonies, dans les protectorats ou sous le contrôle français, de cultures productives, de leurs matières premières (loi du 31 juillet 1920, art. 68).

(1) Loi du 31 juillet 1920, art. 70.

(2) Loi du 25 juin 1920, art. 106.

(3) Décret du 17 novembre 1920.

Au débit :

1° Le prix des essences, pétroles, huiles combustibles et autres produits achetés par le commissariat ;

2° les frais de transport et de répartition, d'assurances, de déchargements, de manutention et le stockage de ces produits ;

3° les dépenses diverses.

Ces dépenses et recettes font l'objet d'états de prévision annuelle qui sont arrêtés avec les modifications qui y sont apportées par le Ministre des Travaux Publics sur la proposition du commissaire général.

La recette et la dépense sont effectuées au vu des titres de perception et des ordres de paiements délivrés par le Ministre ou son délégué.

Un comptable spécial est chargé de justifier ces opérations devant la Cour des Comptes, directement.

C'est un comptable d'ordre, c'est-à-dire sans manie-
ment de fonds, qui tient le Compte du Service, les opérations matérielles de recettes et de dépenses sont effectuées par le Trésor en France et aux colonies et à l'Etranger par les représentants du Ministre des Finances ou à leur défaut par les consuls ou agents consulaires ; (l'ordre de paiement n'est établi qu'après acquittement de la dépense si elle est effectuée par l'intermédiaire d'une mission financière à l'Etranger) ; l'agent comptable prête serment devant la Cour des Comptes, verse un cautionnement (10.000 francs), est nommé sur la proposition du Ministre des Travaux Publics par décret contresigné par celui-ci et le Ministre des Finances. Sa

gestion est soumise aux vérifications sur place de l'inspection générale des Finances.

La comptabilité administrative tenue par le Commissariat général aux essences comprend tout ce qui concerne la constatation des droits, le recouvrement des produits, la liquidation des dépenses, l'émission des ordres de paiements et les paiements effectués ; un relevé lui est annexé faisant ressortir les marchandises importées, les marchandises cédées, les cargaisons en route ou à quai et les stocks en entrepôts.

Ces documents sont produits à l'appui du Compte du comptable à la Cour des Comptes.

De plus, chaque trimestre, le Commissaire général et l'agent comptable établissent contradictoirement la situation du Compte qui après visa du Ministre des Travaux Publics est communiquée au Ministre des Finances.

D'ailleurs la situation du Compte telle qu'elle est fournie par les documents financiers n'est que provisoire ; le règlement de Compte avec l'intendance britannique ayant donné lieu à des différences d'interprétation ; il paraissait décidé que le règlement se ferait en francs, or l'intendance anglaise a soutenu qu'il devait être effectué en livres. Le solde du Compte restera donc provisoire tant que cette question ne sera pas tranchée.

Il ne nous reste plus à examiner maintenant parmi les Services Commerciaux et Industriels que les Comptes ayant trait à la reconstitution économique : reconstitution industrielle, agricole, reconstitution de voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local.

**Frais de reconstitution des voies ferrées détruites
par l'ennemi**

La loi du 29 juin 1917 ouvre dans les écritures du Trésor un Compte intitulé : *Frais de reconstitution des voies ferrées détruites par l'ennemi* qui est débité de sommes provisoirement remboursées aux Compagnies des Chemins de fer pour travaux de remise en état des lignes et ouvrages détruits par l'ennemi et exécutés par ces Compagnies sur l'ordre du Ministre de la Guerre.

Ces sommes seront remboursées au vu d'ordres de paiements signés par le Ministre de la Guerre, leur imputation définitive devant être réglée ultérieurement conformément à la législation à intervenir sur cette catégorie de dommages de guerre.

**Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général
détruites ou endommagées par faits de guerre**

L'objet de ce Compte fut étendu (1) aux *Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général détruites ou endommagées par faits de guerre*.

**Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt local
détruites ou endommagées par faits de guerre**

Un compte d'une nature analogue s'applique aux *Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt local détruites ou endommagées par faits de guerre* (2).

Seront portées au débit de ce Compte les sommes dé-

(1) Loi du 31 décembre 1917, art. 22.

(2) Loi du 31 décembre 1917, art. 9.

pensées pour la remise en état des lignes d'intérêt local et qui auront fait l'objet de projets approuvés par le Ministre des Travaux Publics et des Transports après acceptation par la Commission départementale qui reçoit délégation spéciale à cet effet.

Les paiements sont effectués au vu d'ordres de paiements signés par le Ministre des Travaux Publics et des Transports ou son délégué.

L'imputation définitive de ces sommes sera déterminée ultérieurement conformément à la législation à intervenir sur les dommages de guerre.

Ces deux Comptes ont été clôturés en droit par la loi du 30 avril 1921, art. 36, au 31 décembre 1921 : ces dépenses feront l'objet d'ouvertures de crédits au budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix.

Toutefois (1) les paiements des dépenses engagées et le recouvrement des droits acquis antérieurement au 1^{er} janvier 1922 pourront être inscrits à ces Comptes avant le 30 juin 1922.

Les opérations qui n'auraient pu être effectuées à cette date seront rattachées au budget général de l'Etat, l'imputation d'exercice devant être déterminée par la date du recouvrement, de l'ordonnancement et du mandatement.

Ces deux Comptes seront, il faut l'espérer, remboursés sur les versements du Gouvernement allemand.

(1) Loi du 31 décembre 1921, art. 73.

La comptabilité et le fonctionnement de ces Comptes, le contrôle sont inexistants. L'absence, l'insuffisance de la réglementation, l'absence de comptable spécial en rendent la vérification et l'apurement par la Cour des Comptes extrêmement difficiles pour ne pas dire impossibles ; pas de fonds de roulement, donc pas de contrôle législatif autre que celui de l'art. 34 de la loi de Finances de 1921 dont nous parlerons ultérieurement.

Voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local

Le troisième Compte qui concerne les *Voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local* (1) a pour but d'autoriser le Ministre des Transports à engager les dépenses nécessaires pour assurer le rétablissement de ces voies ferrées dans un état équivalent à celui où elles se trouvaient au 1^{er} janvier 1914 : pour les voies ferrées d'intérêt général seulement, matériel roulant, approvisionnement de voies ferrées à l'exception des dépenses prévues dans les deux Comptes précédents pour les voies ferrées d'intérêt général aussi bien que pour les voies ferrées d'intérêt local ; le Ministre, avant de passer les commandes de matériel roulant nécessaire aux voies ferrées d'intérêt général jusqu'au 31 décembre 1920, invite les Compagnies à y procéder par elles-mêmes.

La loi prévoit d'autre part, pour toutes les voies d'intérêt général et d'intérêt local, le paiement d'indem-

(1) Loi du 10 janvier 1919.

nités exceptionnelles et complémentaires de cherté de vie au personnel.

Au crédit du Compte sont donc portés les remboursements effectués, soit par les Administrations des chemins de fer, soit par tous les autres débiteurs.

Au débit, sur ordres de paiements délivrés par le Ministre, les sommes payées par l'Etat aux différents titres indiqués plus haut

Différents contrôles sont prévus pour les dépenses de ce Compte qui, quoique n'ayant pas d'agent comptable spécial, est réglementé dans des limites étroites et précises (1) par la loi qui l'a créé ; un fonds de roulement de 600.000.000 (2) lui est attribué qui constitue déjà une limite de crédits, inscrite à un chapitre nouveau du budget des dépenses exceptionnelles du Ministère des Travaux Publics et Transports.

L'examen des dépenses sera effectué au plus tard le 30 juin de chaque année par la Commission de vérification des Comptes des Compagnies de Chemins de Fer.

Le tableau des opérations du Compte est publié au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet de chaque année au *Journal officiel*.

Ces divers principes prescrits par la loi et les règlements constituent déjà, dans une certaine mesure, des limites à l'objet et à la forme du Compte.

De plus, comme les deux Comptes précédents, dont

(1) Décret du 2 juillet 1919.

(2). Le fonds de roulement est passé à 1.647.000.000 (crédit budgétaire).

l'objet est le rétablissement des voies ferrées, le Compte a été clos (1) et le même délai complémentaire lui a été donné pour imputer les paiements et recouvrements dont les droits sont nés auparavant (2).

Afin de terminer l'étude des Comptes Industriels et Commerciaux, deux Comptes nous restent encore à examiner d'une nature et d'un objet à peu près identiques.

Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion

Le premier : *Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion* (3) qui a d'abord relevé du Ministère de l'Agriculture, a été ensuite rattaché au Ministère des Régions Libérées, ce Compte est alimenté par un crédit global d'engagement de 300 millions (4) qui sert au Ministre pour acheter du matériel, du bétail, des engrais, semences, grains, plants et toutes matières nécessaires à la reprise de la vie agricole ; les produits sont distribués par voie de cessions.

L'Office de reconstitution agricole est chargé des ces opérations avec le concours des associations agricoles et sous l'autorité du Ministre.

Les cessions peuvent être faites, soit au comptant, soit par délégations sur l'indemnité pour dommages de guerre susceptibles d'être alloués aux bénéficiaires de cessions.

(1) Loi du 30 avril 1921, art. 84.

(2) Loi du 31 décembre 1921, art 73.

(3) Loi du 3 août 1917.

(4) Augmenté de 100 millions, loi du 30 juin 1919, art. 12.

Les achats peuvent être opérés par des tiers agissant pour le Compte de l'Etat ; les programmes de ces achats sont établis par l'Office. Certains des contrats doivent être approuvés par le Ministre.

Les tiers mandataires (1) reçoivent une commission fixée par le Ministre et n'ont rien recevoir en sus : de plus, ils sont régisseurs de recettes et de dépenses. Leur comptabilité est soumise au contrôle de l'inspection générale des Finances.

Le Compte spécial qui décrit ces opérations est crédité des crédits budgétaires accordés à titres de fonds de roulement, du produit des cessions consenties et du montant des ordonnances émises par le Ministre de l'Intérieur qui sont imputées sur les crédits inscrits au budget de son Ministère pour indemnités des dommages de guerre.

Il est débité du montant des acquisitions, des frais accessoires de transport, de manutention, de distribution, de conservation des matières premières, de la rémunération des tiers mandataires et des dépenses de personnel et de matériel afférents au Service Central chargé de la direction et du contrôle des opérations.

Un agent comptable d'ordre, spécial à ce Compte, assujéti aux mêmes règles que les comptables du Trésor (cautionnement de 10.000 francs, prestation de serment) justifie de ces opérations devant la Cour des Comptes.

Le contrôle des dépenses engagées est applicable à ce Compte.

(1) Art. 1984 et 1010 du code civil sur le mandat.

De plus, une situation établie en fin d'année sera communiquée au Ministre des Finances.

**Reconstitution industrielle des départements
victimes de l'invasion**

Le second Compte : *Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion* (loi du 6 août 1917) est doté à l'origine d'un crédit de 250 millions (1) augmenté successivement de 500 millions, puis encore de 500 millions, de 1.500 millions, de 2 milliards et enfin de 1.750 millions : après épuisement de ce dernier crédit, le Compte doit entrer en liquidation.

En même temps que ces crédits augmentaient, les fonds de roulement de l'Office de reconstitution industrielle créé pour effectuer les dépenses du Compte sous l'autorité du Ministre, passait de 100 millions à 900 millions (2).

Le Ministre est chargé des achats de matières premières, d'outillage, d'articles et de produits, d'entretien nécessaires à la remise en marche des exploitations et établissements industriels des départements victimes de l'invasion et des procédés à la répartition par cessions de ces marchandises.

Les cessions sont effectuées au comptant ou par délégation des indemnités à toucher pour dommages de

(1) Loi du 31 décembre 1918.

Loi du 17 octobre 1919.

Loi du 29 décembre 1919.

Loi du 31 décembre 1920.

Loi du 31 mai 1921.

(2) Loi du 29 octobre 1919.

guerre imputées sur les crédits affectés à cet objet au budget du Ministère de l'Intérieur.

Des tiers mandataires peuvent effectuer ces achats dans les mêmes conditions que pour les Comptes précédents. Le Compte est crédité des crédits budgétaires ouverts au Ministre du Commerce à titre de fonds de roulement, du produit des cessions consenties au comptant et du montant des ordonnances émises par le Ministre de l'Intérieur sur les crédits budgétaires affectés au paiement des indemnités aux dommages de guerre. Il est débité des acquisitions et frais accessoires de transport, chargements et déchargements, magasinage, réception, manutention, conservation et distribution des marchandises, rémunération des tiers mandataires et dépenses de toutes natures concernant le fonctionnement de l'Office à l'exception des dépenses de personnel et de matériel afférent au Service Central chargé de la direction et du contrôle de ces opérations.

Le contrôle des dépenses engagées est appliqué aux dépenses du Compte.

Un agent comptable spécial analogue à celui du Compte précédent (prestation de serment, cautionnement de 10.000 francs) en justifie annuellement devant la Cour des Comptes.

De plus, chaque année une situation du Compte est communiquée au Ministre des Finances.

c) Avant de terminer l'étude des Comptes Spéciaux proprement dits, il nous reste un dernier Service à

analyser, d'un caractère tout-à-fait particulier en ce sens qu'à une de ses sections il reprend les opérations à caractère commercial ou industriel tandis qu'à l'autre sont décrites les avances qu'il effectue pour le même objet.

Travaux de culture

Nous l'avons placé de ce fait dans une catégorie spéciale de Comptes en le qualifiant de Compte mixte.

C'est le Compte : *Travaux de Culture*.

La première section du Compte créée par la loi du 7 avril 1917 a pour objet de décrire des opérations effectuées par le Ministre de l'Agriculture pour exécuter les travaux de mise en culture des terres abandonnées pour le Compte des départements, communes, comités d'action agricole, associations, syndicats agricoles ou particuliers.

Le Ministre devait donc se procurer le matériel et les matières premières nécessaires à ces travaux. La faculté lui était donnée de se procurer ce matériel par adjudication, achats de gré à gré ou réquisitions ; les achats étaient dispensés des formalités de garantie ; marchés et adjudications.

De plus, cette loi prévoyait aussi des avances à consentir pour une durée de trois ans sur le fonds spécial des avances aux coopératives agricoles dans la zone des armées (1).

(1) Loi du 29 décembre 1906.

Ce texte prévoyait qu'un agent comptable spécial nommé par décret (1) sur la proposition du Ministre de l'Agriculture après avis du Ministre des Finances, soumis aux mêmes règles que les comptables du Trésor (prestation de serment devant la Cour des Comptes, cautionnement de 10.000 francs, vérification sur place de l'inspection générale des Finances), comptable d'ordre en même temps que comptable en matière, tiendrait le Compte Spécial :

A son crédit, il inscrit les crédits budgétaires ou acquisitions de machines ou de matériel et les avances pour frais de culture, le prix des travaux effectués et des cessions de matériel. Au débit, le prix des acquisitions, les frais d'exploitation et frais accessoires : assurances, transport etc., c'est la section A du Compte ; le comptable doit en justifier directement devant la Cour des Comptes.

A côté du comptable, un régisseur central sous sa direction, alloue aux régisseurs de batterie et chefs d'équipe les avances nécessaires aux paiements qu'ils doivent effectuer.

Parallèlement à cette comptabilité, l'Administration de l'Agriculture devait tenir un Compte administratif de tout ce qui concerne la constatation des droits et le recouvrement des produits, la liquidation des dépenses, la délivrance des ordres de paiements et les paiements effectués.

Une situation résumée devait en être fournie annuelle-

(1) Décret du 6 mai 1917.

ment à la Cour des Comptes à l'appui du Compte de l'agent comptable ; il devait lui être annexé un relevé du matériel acheté du matériel restant en service et de sa valeur au prix d'achat.

De plus, trimestriellement l'agent comptable doit établir une situation du Compte visée par le Ministre de l'Agriculture et communiquée au Ministre des Finances.

Les sommes dûes par les départements, communes associations et particuliers, au titre du présent compte sont recouvrées comme en matière de contributions directes rôles établis par les communes et rendus exécutoires par le Préfet.

La section B du Compte créée par la loi du 4 mai 1918 doit décrire les opérations d'avances sans intérêt effectués au Préfet, Président des comités départementaux d'action agricole jusqu'à concurrence de 100 millions et qui pourront être utilisés par les Comités communaux à l'achat ou à la location d'animaux, de matériel, de semences ou engrais nécessaires pour la mise en valeur des exploitations abandonnées dans tous les départements.

Ces avances sont consenties au Préfet après avis d'une Commission spécialement désignée à cet effet.

En dépenses sont inscrites à la section B les avances consenties aux Comités départementaux d'action agricole.

En recettes, les crédits budgétaires accordés au titre de cette section du Compte, les sommes provenant de

remboursements effectués par les départements, communes, associations et particuliers débiteurs.

L'inspection générale du crédit agricole et des associations agricoles subventionnés est chargée de suivre l'utilisation des avances accordées. Un Compte est ouvert parmi les Services hors budget du département qui suit les avances, leur remboursement, les admissions en non valeurs. Il en est rendu compte annuellement ainsi qu'à la Commission Spéciale sus-mentionnée (1).

En critiquant la comptabilité et le fonctionnement de ce Service, la Cour des Comptes dans son rapport public de 1914 fait le procès de tous les Comptes Spéciaux à la fois de ceux que nous avons classés dans les Services Financiers et de ceux que nous avons intitulés Comptes Commerciaux et Industriels.

En premier lieu, la Cour des Comptes a signalé que les crédits de la section A du Compte étaient ouverts « en bloc » (2), ils pouvaient être « employés indistinctement à toutes les dépenses du Service de la motoculture » en subvention pour achats de tracteurs aussi bien qu'en avances pour la mise en culture des terres dans la zone des armées.

Au contraire, « la dotation de la section B est spécialement affectée aux dépenses prévues par la loi du 4 mai 1918 ».

(1) Décret du 2 juillet 1918.

(2) Loi du 2 janvier 1917, puis ouverture périodique des crédits qui s'élèvent à 64.800.000 francs et en 1920, au titre du budget des régions libérées à 104.800.000.

En ce qui concerne les frais d'exploitation, le rapport public constate que la main-d'œuvre tient une large place et que l'Administration « n'ayant pas de justification à rendre au Parlement » les cadres du Service ont pu être constitués par de simples arrêtés ministériels.

En 1920 et 1921, les rapports du contrôleur général Boitel et de l'inspecteur technique Landry constatent que sur le personnel et le matériel trop nombreux « d'importantes économies devraient pouvoir être réalisées ».

« Sur 2.324 tracteurs 817 étaient stockés, 955 en réparation, 552 seulement en travail ».

« Il suffit pour le Service de chaque batterie de 10 tracteurs d'un effectif de 13 hommes chacun : le programme de 1921 ne comporte que le maintien de 60 batteries, l'effectif correspondant serait donc 780 ou 800 hommes en nombre rond ; or, à la même date le total est de 1562 hommes, ce total dépasse le double de l'effectif qui serait nécessaire ».

D'autre part « l'absence de tous crédits préalables engageant la responsabilité du Ministre explique les pouvoirs tout à fait exorbitants laissés au chef de Service dans la période où la régie de la motoculture était gérée par un Service de l'agriculture ; le mal s'accroît encore lorsque le Service passant sous la direction du Ministère des régions libérées fut entièrement décentralisé. L'Administration Centrale dut payer les dépenses dont les Services départementaux lui envoyaient le relevé sans qu'elle eût aucune action sur la détermination de l'effectif et de l'emploi du personnel ».

« Contrairement aux recommandations ministérielles de 1916 et de 1917 qui les dénonçaient comme plus onéreux les achats de machines furent faits à l'étranger par des intermédiaires » au lieu qu'on s'adressât directement aux producteurs par l'organe des missions françaises ».

Les dépenses de pièces de rechange jointes se montent à 18.783.803 fr. 50.

Les dépenses de pièces de rechange supplémentaires à 18.997.956 fr. 01.

Les dépenses de carburants et lubrifiants sont nettement exagérées.

Le mal a pour cause : « Le défaut de contrôle, la liberté trop grande des Services départementaux depuis 1920 » ainsi que « l'absence de toute comptabilité matière sérieuse ».

« Comment limiter d'ailleurs le gaspillage » dit le Rapport public « dans un Service qui non seulement n'a pas de crédits à demander au Parlement mais qui ne paie pas même les dépenses qu'il a faites ».

« A la vérité », continue le rapport « le Service Central doit être tenu au courant de la consommation des batteries par des états dressés par des régisseurs et un arrêté du 16 mars 1918 a institué des primes d'économie ainsi que des pénalités en cas de consommation exagérée ; mais ce système n'est applicable qu'au personnel militaire pour lequel il se traduit par un supplément de solde ».

Comme dans presque tous les Services gérés par l'Etat, il y a absence totale d'amortissement ; « pour le

prix des travaux, quoique relevé à plusieurs reprises il a toujours été insuffisant » à un tel point que les particuliers, propriétaires de tracteurs, préféraient confier l'exécution de leurs travaux au Service de la motoculture.

« Bien plus, les tarifs n'étaient pas appliqués et les rôles établis ne correspondaient pas aux fixations réglementaires.

La forme du rôle des contributions directes que le législateur a donnée au titre de perception indique nettement sa volonté à cet égard : « responsabilité du comptable chargé du recouvrement ». « Mais là s'arrête l'analogie, toutes les responsabilités comptables ont été supprimées ou réduites. Au plus tard dix-huit mois après la date de leur émission, les rôles seront, sauf instructions contraires renvoyés à l'agent comptable avec l'état des restes à recouvrer mis à jour, les débats seront pris en charge par l'agent judiciaire du Trésor ».

« Il n'y a plus de responsabilité solidaire de tous les comptables chargés du recouvrement qui devient une affaire contentieuse soustraite au jugement de la Cour ».

Aussi sur les rôles des travaux se montant au 30 avril 1921 à 22.157.614 fr. 67, il reste à recouvrer 11.872.522 fr. 90.

La Cour signale encore, en insistant sur ce point, l'insuffisance de la comptabilité matière qui ne permet pas de suivre le mouvement du matériel ; on s'est borné à instituer une comptabilité centrale tenue par un comptable spécial et on n'a pas tenu de comptabi-

lité de magasin pour le matériel approvisionné ni de comptabilité de batterie pour le matériel en Service.

Quant au Service des avances, il est de deux sortes :

1^o Avances de la section A aux départements de la zone des armées pour organiser, de concert avec l'autorité militaire, le service de mise en culture des terres ;

2^o Avances de la section B dans toute la France à des Comités d'action agricole présidés par le Préfet et dont la comptabilité est tenue par le Trésorier payeur général.

Dans les deux cas le Compte Spécial fait l'avance et pourtant les justifications d'emplois n'apparaissent pas au Compte de l'agent comptable mais seulement dans la comptabilité des Services hors budget du département.

Le trésorier payeur général est chargé de leur recouvrement et en est responsable dans les conditions de l'arrêté de Vendémiaire, an 12.

« Malgré ces précautions sur la dotation de 100 millions distribués en 1918 et en 1919, 12.215.058 fr. 60 étaient seulement remboursés ». Cela tient à l'absence d'actes de prêts, à l'insuffisance des garanties, à l'institution d'actes de prêts sans intérêts qui ont été confondus avec des subventions.

Le rapport public signale du reste qu'un remède à été apporté : l'Office du Crédit Agricole chargé de la liquidation des avances de la section B a été autorisé sur sa demande (1) à réclamer un intérêt de 6 0/0 sur les avances non remboursées à l'échéance.

(1) R. A. P. du 9 février 1921.

Outre ces Comptes Spéciaux, deux Comptes ont été créés d'une nature assez particulière qui « bien que n'étant pas à proprement parler des Comptes Spéciaux du Trésor n'en ont pas moins le même caractère et par suite les mêmes inconvénients (1) ».

L'Etat s'est réservé la totalité de la production des alcools d'industrie pendant la guerre (2). Le Service des poudres conformément à la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires en effectuait l'achat et la vente.

Mais ce régime a pris fin au 30 juin 1919.

Un décret du 13 août 1919 a donc prescrit que le Ministre des Finances fera procéder à l'achat et à la vente des alcools réservés à l'Etat et à toutes les opérations s'y rapportant.

L'application de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1920, modifiée par l'article 12 de la loi des Finances du 30 avril 1921 est prorogée jusqu'au 30 juin 1922 (3). La loi du 30 juin 1922, art. 15, proroge ce régime jusqu'au 30 septembre 1924.

La direction des poudres reste pourtant chargée des opérations d'achat et de vente des alcools d'industrie. La comptabilité en est tenue par les comptables supérieurs des contributions indirectes à un Compte d'Avances classé parmi leurs Comptes de Trésorerie.

Cependant malgré ce caractère, les derniers projets de loi ont assimilé ce service à un véritable Compte Spécial du Trésor.

(1) Exposé des motifs du projet de budget de 1922, page 19.

(2) Loi du 30 juin 1916.

(3) Loi du 16 juillet 1921, art. 18.

D'ailleurs les opérations de recettes et de dépenses effectuées au titre du Compte sont importantes :

373.670.907 francs pour les recettes ;

489.884.367 francs pour les dépenses depuis le 1^{er} juillet 1919 jusqu'au 31 décembre 1921.

De la différence entre les recettes et les dépenses, il faut déduire la valeur des stocks existants qui s'élève à 826.400 hectolitres.

Depuis la création du Service, l'attention du Parlement a été attirée à plusieurs reprises sur le Compte « notamment avec le rapport fait au Sénat par M. Maurice Sarraut sur le projet de loi instituant le monopole de l'alcool industriel ».

Le second Compte est celui des approvisionnements en combustibles ou Compte des Charbons.

Ouvert dans la comptabilité des Chemins de fer comme un simple Compte de Trésorerie (1) une première section (Combustibles) retrace les opérations d'achat et de vente des charbons effectuées par l'Administration des Chemins de fer.

La seconde section (péréquation des charbons) (2) décrit les opérations de perception, de surtaxe sur les charbons français distribués en ristournes aux importateurs des charbons étrangers pour obtenir la péréquation de différentes provenances.

La troisième section du Compte reprend les opérations des différentes flottes : flotte de secours, flotte de

(1) Décret du 4 décembre 1914.

(2) Décret du 7 janvier 1914.

l'Atlantique, flottille de reconstitution industrielle « dont la gestion a relevé successivement de l'Armement et de la Marine marchande ».

« Au point de vue financier le Compte Spécial n'avait qu'un comptable unique (1) mais au point de vue administratif c'était tantôt la direction des chemins de fer de l'Etat, tantôt le Bureau des Charbons, tantôt la Marine marchande qui étaient appelés à intervenir ».

« La clôture du présent Compte » ajoute l'exposé des motifs des projets de budget de 1923 « pourra être prononcée prochainement par décret. Des opérations de péréquation cessaient depuis le 1^{er} mars 1921 pour les charbons et depuis le 31 décembre pour les cokes métallurgiques ».

« Il n'y aura donc aucune nouvelle dépense à ce titre en 1922 à part les frais de personnel et de matériel nécessaires pour la liquidation administrative, financière et contentieuse du Compte ; ces frais paraissent pouvoir continuer à être imputés au Compte Spécial pour une période complémentaire comme le Parlement l'a autorisé pour les Comptes de la Marine marchande ».

Pourtant il est prévu des dépenses pour 1922 au titre des paiements des constructions de navires en cours dont les marchés n'ont pu être résiliés. Ils seront liquidés comme l'ensemble de la Flotte de l'Etat, les recettes et les dépenses les concernant ainsi que les

(1) Le comptable des Chemins de fer de l'Etat.

frais de garde et d'entretien des navires non vendus continuent jusqu'au 30 juin 1922 à être imputées sur ce Compte. Ce délai a même été prorogé jusqu'au 31 octobre par la loi du 30 juin 1922.

Maintenant que nous avons examiné tous les Services Spéciaux Industriels et Commerciaux, essayons d'en tirer les idées d'ensemble que nous suggèrent leurs études.

CHAPITRE V

DES IDÉES D'ENSEMBLE QUE SUGGÈRE L'ÉTUDE DES COMPTES SPÉCIAUX COMMERCIAUX ET INDUSTRIELS

Les Services Spéciaux Industriels et Commerciaux de l'Etat prêtent tous aux mêmes critiques.

Il est superflu d'insister sur la contradiction qui existe entre le respect des règles de notre droit financier, fondé sur le contrôle mutuel du comptable et de l'ordonnateur et l'indépendance nécessaire aux agents des entreprises commerciales et industrielles pour assurer une exploitation fructueuse. La Cour des Comptes l'a maintes fois signalé. De plus, les derniers rapports publics ont relevé les défauts et les lacunes dans la réglementation des Comptes Spéciaux :

« Aucune règle n'a fixé la responsabilité des agents qui ont à assurer ces services ».

« Leur indépendance qui était nécessaire a été aussi une des causes essentielles de leur mauvaise gestion ».

Mais à côté des lacunes du contrôle administratif, l'inobservation des règles du contrôle législatif n'a pas été un des facteurs les moins importants du désordre financier de leurs opérations.

« Certains services ont été créés sans résolution des Chambres et même parfois à leur insu ».

« D'autres ont confié, par des contrats non soumis à la sanction législative certains travaux à des Sociétés constituées à cet effet ». « Ces Sociétés étaient composées de gens compétents mais indirectement mêlés aux affaires dont ils avaient la charge ». Sans supposer de collusion de leur part, ils ne pouvaient se défendre de subir certaines tendances personnelles qui ne pouvaient être que néfastes pour la bonne exécution du service.

« D'autre part, dans certains services, le système des monopoles avait fait fixer sur le consommateur, par la vente au-dessus du cours, des impôts qui ont servi à compenser les dépenses d'autres services. »

Etrange fiscalité que celle-là !

Les lacunes et les irrégularités de cette réglementation sont peut-être plus patentes encore en ce qui concerne les règles de comptabilité et l'exercice du contrôle judiciaire.

La responsabilité pécuniaire du comptable, principe essentiel de notre droit financier, ne peut être mise en jeu d'une manière précise.

Les cautionnements auxquels sont astreints les comptables des services spéciaux sont nettement insuffisants si l'on considère le volume des opérations dont ils doivent rendre compte. Aucun texte n'a formulé par des nomenclatures, les pièces à fournir par le comptable en justification de ses recettes et de ses dépenses.

Le cas de mutation de comptable n'a pas été prévu.

La superposition de la responsabilité des comptables suivant leur hiérarchie n'existe pas en ce qui concerne les recouvrements.

Beaucoup de ces comptabilités ne font pas de différence entre les droits perçus et les droits constatés.

Aucune réglementation n'a prévu la comptabilité des non-valeurs, des recettes des exercices clos et périmés.

Les comptes des services spéciaux sont produits au Ministère des Finances (Direction de la Comptabilité Publique) par l'entremise du Caissier payeur central, c'est un « intermédiaire inutile, cause de retard et risque d'erreur » pour les comptes qui sont dotés d'un agent comptable spécial.

Au risque de nous répéter, il nous paraît opportun de noter la fréquence dans le retard ou même le défaut de recouvrement des créances.

C'est là une conséquence de l'irresponsabilité du comptable en matière de recouvrements. La loi et les règlements ne prévoient pas l'apurement de ces comptes.

Souvent ils ne sont produits au juge des comptes c'est-à-dire à la Cour des Comptes, qu'avec un retard injustifié ou non « en état d'examen » à moins qu'ils ne soient pas produits du tout.

La Cour des Comptes qui a noté ce fait « attire encore plus spécialement l'attention des pouvoirs publics sur l'insuffisance ou même l'absence de comptabilité matière pour les services industriels et commerciaux. »

Or c'est le fondement de toutes les écritures commerciales et industrielles ; il faut connaître le stock en magasin pour pouvoir en apprécier la valeur et c'est là le seul moyen de connaître le résultat réel et définitif des opérations effectuées.

La comptabilité matière de ces services soumise au contrôle de la Cour des Comptes est une des bases sur laquelle s'appuie le juge des comptes pour rendre ses arrêts. La Cour, en leur absence, ne peut exercer de contrôle juridictionnel efficace.

CHAPITRE VI

DES EFFORTS RÉALISÉS POUR REMÉDIER AUX INCONVÉNIENTS DES COMPTES SPÉCIAUX

A ces insuffisances, à ces lacunes, infractions très graves aux principes budgétaires et aux règles de la comptabilité publique déjà anciens et dont l'histoire financière de notre pays a prouvé l'incontestable valeur, des remèdes ont été apportés, pour appliquer à ces Services, dans la mesure du possible, les règles générales de la comptabilité publique.

Bien que des efforts méritoires aient été déjà faits, la tâche est encore lourde, bien des points que la Cour des Comptes et le Parlement ont signalés comme défectueux restent encore à améliorer.

Signaler les efforts réalisés, les tentatives faites, essayer d'en tirer un enseignement pour continuer l'œuvre d'épuration déjà commencée, tel est l'objet que nous nous sommes proposés pour clore cet exposé succinct des Comptes Spéciaux.

En effet, dès 1917, le législateur avait senti la nécessité de soumettre à l'examen, sinon au contrôle, du Parlement, périodiquement la situation des Comptes Spéciaux.

Depuis la loi du 29 septembre 1917, art. 15 : « Tous les trois mois la situation de Comptes » est soumise « aux commissions financière du Parlement ».

Mais ce droit de regard n'est pas un contrôle, c'est la loi du 25 mars 1918, art. 15 (1) qui donne au rapporteur des Commissions des Finances du Parlement pour les Comptes Spéciaux du Trésor, la mission de suivre et de contrôler d'un façon permanente l'emploi des crédits.

Le progrès qu'il y faut noter, c'est la permanence du contrôle qui remplace la périodicité de l'examen des comptes.

Dès l'armistice les progrès se font plus sensibles encore ; la loi des Finances du 12 août 1919, art. 26, cherche à attirer plus fortement encore les yeux du Parlement sur ces Comptes, à leur donner une publicité qui fasse connaître les errements fâcheux qu'on y relève :

« Il sera annexé » prévoit le texte, « aux projets de budgets de chaque année l'énumération et le développement des Services Spéciaux de l'année précédente » ; ainsi se trouve réalisé ce que M. Louis Marin appelle « l'unité typographique des documents budgétaires ».

Puis peu à peu ces Comptes tendent à devenir des budgets annexes soumis au Parlement pour le vote des crédits, le contrôle de l'exécution ; le décret du 12 avril

(1) Cette loi étend aux Comptes Spéciaux du Trésor les dispositions mises en vigueur pour le budget, par la loi du 30 juin 1917, art. 7.

1920 leur applique le principe de la distribution mensuelle des fonds.

Ainsi le Ministre des Finances peut contrôler leurs dépenses, la disponibilité de leurs crédits.

La loi de Finance du 30 avril 1921 a été encore plus loin dans la voie de l'assimilation des Comptes Spéciaux au budget en ce qui concerne le vote des crédits : elle en a fait de véritables budgets annexes.

« Tous les Services qui effectuent des opérations d'achats et de ventes dresseront un bilan avec inventaire en fin d'année » et sur la proposition du Comité Supérieur d'Enquêtes qui demandait qu'on fit du Service du Ravitaillement un budget annexe soumis aux mêmes règles que le budget général ; l'article 34 de la même loi applique ces règles à tous les Comptes Spéciaux du Trésor sauf ceux de l'état L :

Capitaux de cautionnements en numéraire.

Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Produit de legs et de donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques.

Produit de l'aliénation d'immeubles militaires affecté à divers travaux exécutés par les soins du Ministère de la Guerre (Lois des 2 et 4 janvier 1890).

Produit de l'aliénation de terrains provenant des fortifications des places déclassées.

Produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage.

Redevances annuelles versées par la Banque de France (Loi du 17 novembre 1897).

Avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France.

Produit de l'émission d'obligations à court terme (Loi du 17 février 1898).

Produit de l'émission d'obligations à court terme. Remboursement de cautionnements (Loi du 26 décembre 1908, art. 41).

Produits affectés, en exécution de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1904, à des subventions pour construction ou agrandissement de maisons d'école et à des subsides pour location.

Fonds affectés au remboursement des avances de la Banque de France pour prêts aux sinistrés. (Loi du 18 mars 1910).

Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie, affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools en vertu des lois des 25 février 1901 et 30 mars 1902.

Avance de 20 millions faite au Trésor par la Banque de France.

Versement au Trésor de la valeur des billets à impression bleue de la Banque de France.

Avance au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts du tremblement de terre du 29 avril 1897.

Avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone des 27-28 février 1898.

Prêts faits à l'industrie (Loi du 1^{er} août 1860).

Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.

Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts.

Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires (Loi du 17 février 1908).

Avances au Gouvernement crétois (Loi du 6 avril 1902).

Avances aux Caisses départementales ou régionales (Loi du 5 avril 1910).

Produit de l'émission d'obligations à court terme (Loi du 30 juillet 1913).

Avance à l'Albanie.

Produit de l'émission de rentes 3 1/2 0/0 amortissables (Loi du 20 juin 1914).

Produit de l'émission d'obligations de la Défense Nationale.

Produit de l'émission d'obligations aux Etats-Unis (1915).

Avances à la Commission européenne du Danube (Lois du 9 novembre 1915 et du 22 janvier 1917).

Avance au budget général de l'Afrique occidentale française pour parer à l'insuffisance éventuelle des recettes de ce budget et des budgets annexes des chemins de fer de la même colonie (Loi du 17 janvier 1916).

Complément de pécule aux familles des militaires morts pour la France (Lois des 9 avril 1918 et 29 décembre 1918).

Règlement des opérations concernant la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (Loi du 28 juin 1918).

Avances au budget général de l'Afrique équatoriale

française pour travaux urgents prévus à la loi du 13 juillet 1914 qui a autorisé la colonie à contracter un emprunt de 171 millions de francs (Loi du 17 décembre 1918).

Echange des bons de monnaie des régions envahies (Loi du 11 février 1919).

Echange de monnaies allemandes appartenant à des Alsaciens et Lorrains, des prisonniers de guerre français et des habitants des régions libérées (Loi du 23 avril 1919).

Liquidation des stocks cédés par les Etats-Unis d'Amérique (Loi du 2 octobre 1919).

Liquidation des consortiums et comptoirs d'achat (Loi du 31 juillet 1920, art. 68).

Liquidation des installations cédées par le Gouvernement britannique (Loi du 31 juillet 1920, art. 69).

Versements de diverses puissances en exécution des traités de paix (Loi du 31 juillet 1920, art. 145).

Dépenses et versements en exécution des traités de paix : régions dévastées (Loi du 31 juillet 1920, art. 146).

Dépenses et versements en exécution des traités de paix : pensions et divers (Loi du 31 juillet 1920, art. 146).

En exécution de ce texte, un projet de loi récent, projet n° 3965 a été déposé par M. de Lasteyrie véritable loi de crédits pour les Comptes Spéciaux, état de prévision et d'autorisation de dépenses pour les Services Spéciaux du Trésor les ramenant aux règles salutaires de la procédure budgétaire.

Mais l'évaluation des crédits nécessaires même pendant un trimestre, est bien incertaine : « les opérations de certains Comptes se laissent malaisément évaluer ; la mise en vigueur de l'article 34 de la loi de 1921 a exigé une mise au point des procédés de comptabilité à employer pour retracer les opérations des Comptes Spéciaux sous la forme budgétaire.

Il nous est parvenu d'ores et déjà qu'il y aurait des inconvénients sérieux à appliquer aux Comptes Spéciaux les règles de l'exercice comportant une période complémentaire et des opérations spéciales de paiements des créances d'exercices clôs et périmés » (1).

Ce n'est que pour se conformer à la loi que ce projet a été déposé par le Ministre des Finances.

De trop grosses complications se présentaient pour la mise en exécution de ces mesures.

D'ailleurs le projet ne s'appliquait qu'à 11 Comptes Spéciaux, les Comptes d'entretien des troupes d'occupation en pays étrangers et d'alimentation nationale en pain étant déjà soumis à la procédure budgétaire ; les autres Comptes non compris dans les prévisions de la loi : avances du Trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 mars 1912, occupation militaire du Maroc, avances aux Chambres de Commerce à l'occasion de la guerre de 1914, versements effectués en exécution du protocole interallié du 16 juillet 1920, alimentation en blé et en farine de la population civile, frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général détruites ou endommagées par faits de guerre,

(1) Exposé des motifs du projet n° 3965.

voies ferrées d'intérêt général et local, transports maritimes, achats et construction de navires, flotte en gérance, approvisionnements en produits chimiques agricoles, travaux de culture, approvisionnements en combustible sont clôtés en fait et ne restent ouverts que pour les opérations de régularisation nécessaires.

Mais il ne faut pas s'exagérer la portée de ces remèdes.

Ces mesures, malgré l'importance qu'elles auraient pu présenter, n'ont eu cependant pour effet que d'atténuer les violations des principes financiers qu'on relève dans les Comptes Spéciaux du Trésor ; ces infractions étant de l'essence même des Services, les supprimer, c'était supprimer la possibilité du Service.

D'autre part, les dispositions les plus effectives n'ont été prises qu'après la guerre au moment du déclin de l'activité de la plupart des Services Spéciaux du Trésor, au moment où tout tendait à se rétablir dans l'ordre, où les plus grosses opérations paraissaient pouvoir être closes.

Telle était la situation à l'armistice ; le mal était fait, il faut aujourd'hui le réparer.

Ce qu'il faut avant tout, c'est hâter la liquidation des Comptes Spéciaux du Trésor.

La création de ces Comptes a pu paraître nécessaire dans un moment de crise ; ils doivent disparaître dès que leur nécessité ne se fait plus sentir.

Les multiples dangers qu'ils présentent ont fait se demander à bien des esprits éclairés et compétents, par quels procédés de comptabilité différents on pourrait décrire les opérations qu'ils effectuent.

Cette question est restée sans solution. Pourtant en admettant l'utilité du Compte, peut-être aurait-on pu limiter la portée de ces infractions ; peut-être que le triple contrôle organisé effectivement aurait pu éviter la plupart des gaspillages et des désordres.

Un contrôle administratif plus étroit, en liaison plus intime avec les commissions des Chambres et le Parlement lui-même, un contrôle parlementaire plus précis sur les crédits, sur leur emploi, sur la clôture des Comptes, tout cet édifice couronné par la possibilité d'un contrôle juridictionnel efficace jugeant les Comptes derniers à l'aide de Comptes matières bien tenus, une responsabilité mieux organisée des comptables auraient évité certainement bien des déboires.

L'astreinte des débiteurs récalcitrants au versement d'intérêts de retard d'un taux élevé serait une sage mesure dans cette voie.

L'improvisation de la législation et de la réglementation ont été trop hâtives : sur bien des points, elles sont restées incomplètes. Peut-être que des textes rédigés dès avant la guerre et applicables dès la déclaration, limitant et atténuant la rigidité des préceptes de 1822 et de 1862, auraient empêché, dans une certaine mesure, les abus qu'on relève dans les Comptes Spéciaux.

C'est là encore un des aspects de la question délicate et sans cesse posée des budgets industriels et commerciaux où les agents de l'Etat sont désintéressés de leur gestion et irresponsables de leurs fautes sauf malversation de leur part.

Les expériences pénibles que nous avons sous les yeux prouvent assez l'incompétence de l'Etat industriel et commerçant ; il est toujours inexpérimenté, souvent maladroit et parfois dupe.

Qu'une concession réglementée, limitée, surveillée et contrôlée par des organes compétents et sûrs remplace la régie, le monopole.

Le profit réel ne fut-il que médiocre remplacera utilement les mirages des bénéfices escomptés qui ne se réaliseront pas.

La plupart du temps, l'espoir d'un profit s'est transformé en déficit. Il suffit d'examiner la situation des Services Spéciaux du Trésor pour s'en rendre compte : les chiffres ne peuvent être accusés de partialité.

ÉTAT DES SERVICES SPÉCIAUX

Désignation des comptes	Situation au 1 ^{er} Janvier 1921		Opérations effectuées en 1921		Situation au 1 ^{er} Janvier 1922	
	Excédents		du 1 ^{er} Janvier au 31 Décembre		Excédents	
	de recettes	de dépenses	Recettes	Dépenses	de recettes	de dépenses
<i>Comptes créés depuis le 1^{er} août 1914</i>	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Avances à des Gouvernements alliés ou étrangers (Lois diverses)	»	8.673.967.000	392.902.000	2.604.381.000	»	10.885.446.000
Cessions de matériels à des Gouvernements étrangers (Loi du 29 septembre 1917)	»	3.785.427.000	4.658.332.000	2.701.243.000	»	1.828.338.000
Avances aux Chambres de Commerce à l'occasion de la guerre de 1914 (Lois diverses)	»	25.340.000	8.640.000	»	»	16.600.000
Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la Défense Nationale (Décrets des 27 mars et 15 juillet 1915 — Lois des 25 septembre 1915 et 27 janvier 1917).	»	43.677.000	1.000.000	1.753.000	»	44.430.000
Avances à rembourser par imputation sur le prix des fournitures	»	12.889.000	2.496.000	6.796.000	»	17.189.000
Avances à rembourser par versements échelonnés	»	3.376.849.000	3.661.958.000	5.479.474.000	»	5.194.385.000
Alimentation en blé et en farine de la population civile (compte du ravitaillement). (Lois des 16 octobre 1915, 30 octobre 1916, 7 et 8 avril 1917, et 4 avril 1918).	»	294.411.000	2.342.427.000	2.877.534.000	»	829.518.000
Alimentation nationale en pain (Loi du 9 août 1920).	»	800.000	»	»	»	800.000
Avances à la Commission européenne du Danube (Lois du 9 novembre 1915 et du 22 janvier 1917).	71.000	»	867.000	650.000	288.000	»
Avances aux Sociétés coopératives ouvrières de production et de crédit (Loi du 18 déc. 1915).	»	»	»	»	»	»
Avances aux Banques populaires de crédit, au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie (Loi du 13 mars 1917).	»	»	40.000.000	8.200.000	1.800.000	»
Avances aux Sociétés coopératives de consommation (Loi du 7 mai 1917)	1.636.000	»	1.861.000	1.970.000	1.527.000	»

ÉTAT DES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR (suite)

Désignation des comptes	Situation au 1 ^{er} Janvier 1921		Opérations effectuées en 1921 du 1 ^{er} Janvier au 31 Décembre		Situation au 1 ^{er} Janvier 1922	
	Excédents				Excédents	
	de recettes	de dépenses	Recettes	Dépenses	de recettes	de dépenses
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Comptes créés depuis le 1^{er} Août 1914 (suite)</i>						
Section A. — Opérations relatives à l'application de la loi du 7 avril 1917.	13.602.000	»	50.842.000	35.084.000	29.360.000	»
Travaux de culture .	6.334.000	»	4.038.000	4.180.000	6.193.000	»
Section B. — Opérations relatives à l'application de la loi du 4 mai 1918.	»	971.558.000	»	667.621.000	»	1.639.179.000
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général détruites ou endommagées par faits de guerre (Loi du 29 Juin 1917)	»	103.714.000	»	153.195.000	»	261.909.000
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt local détruites ou endommagées par faits de guerre (Loi du 31 décembre 1917)	»	1.034.689.000	29.725.000	472.440.000	»	1.477.404.000
Voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local (Loi du 10 janvier 1919)	127.608.000	»	334.228.000	278.176.000	183.660.000	»
Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion (Loi du 3 août)	1.604.873.000	»	1.414.822.000	2.897.317.000	122.378.000	»
Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion (Loi du 6 août 1917)	151.730.000	»	1.218.000	50.790.000	102.158.000	»
Assurances maritimes } Assurances facultatives contre les risques de guerre (Loi du 29 septembre 1917)	29.361.100	»	39.000	1.380.000	28.020.000	»
Assurances obligatoires } Avances aux armateurs pour achats de navires (Loi du 13 avril 1917)	»	»	2.400.000	30.265.000	»	27.865.000
Avances aux armateurs pour la construction de navires (Loi du 13 avril 1917)	»	»	»	18.850.000	»	18.850.000

ETAT DES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR (suite)

Designation des comptes	Situation au 1 ^{er} Janvier 1921		Opérations effectuées en 1921		Situation au 1 ^{er} Janvier 1922	
	Excédents		du 1 ^{er} Janvier au 31 Décembre		Excédents	
	de recettes	de dépenses	Recettes	Dépenses	de recettes	de dépenses
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Comptes créés depuis le 1^{er} août 1914 (suite)</i>						
Transports maritimes. {						
— Achats et constructions de navires (Lois du 25 mars 1918 et du 30 juin 1919). {	283.582.000	»	202.691.000	194.639.000	291.634.000	»
Flotte en gérance (Loi du 29 décembre 1919) . . .	597.823.000	»	33.473.000	251.362.000	379.934.000	»
Majoration du pécule des militaires démobilisés . .	39.756.000	»	277.660.000	251.862.000	65.554.000	»
Approvisionnement en produits chimiques agricoles (Loi du 20 juin 1918)	32.235.000	6.495.000	108.226.000	111.363.000	29.118.000	»
Réglement des opérations concernant la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (Loi du 28 juin 1918)	134.707.000	»	163.000	4.104.000	»	10.436.000
Régistations civiles et cessions (Loi du 23 nov. 1918)	666.237.000	»	30.167.000	60.683.000	104.191.000	»
Opérations relatives au service de la chaussure nationale (Loi du 23 novembre 1918)	»	»	996.094.000	19.254.000	1.643.077.000	»
Avances au budget général de l'Afrique Equatoriale Française pour travaux urgents prévus à la loi du 13 juillet 1914 qui a autorisé la Colonie à contracter un emprunt de 171 millions de fr. (Loi du 17 décembre 1918)	19.973.000	»	»	»	»	»
Entretien des troupes d'occupation en pays étranger (Loi du 31 décembre 1918)	»	100.000	28.528.000	13.149.000	35.352.000	»
Echange des bons de monnaie des régions envahies (Loi du 11 février 1919)	»	582.808.000	400.000	300.000	»	»
Echange de monnaies allemandes appartenant à des Alsaciens et Lorrains, des prisonniers de guerre français et des habitants des régions libérées (Loi du 23 Avril 1919)	»	200.659.000	3.044.000	894.000	»	770.146.000
	»	1.986.319.000	»	»	»	198.509.000
	»				»	1.986.319.000

ÉTAT DES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR (suite)

Désignation des comptes	Situation au 1 ^{er} Janvier 1921		Opérations effectuées en 1921 du 1 ^{er} Janvier au 31 Décembre		Situation au 1 ^{er} Janvier 1922	
	Excédents				Excédents	
	de recettes	de dépenses	Recettes	Dépenses	de recettes	de dépenses
<i>Comptes créés depuis le 1^{er} août 1914 (suite)</i>	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Liquidation des stocks cédés par les Etats Unis d'Amérique (Loi du 21 octobre 1919)	854.700.000	»	783.330.000	32.221.000	1.605.809.000	»
Liquidation des installations et des stocks de matériel de chemins de fer et de transports cédés au gouvernement français par le gouvernement britannique (Loi du 31 juillet 1920)	264.000	»	31.466.000	2.774.000	28.956.000	»
Prêts aux petits commerçants et industriels démo-bilisés (Loi du 24 octobre 1919)	32.970.000	»	107.000	19.452.000	13.625.000	»
Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des établissements d'enseignement agricole (Loi du 5 août 1920)	421.000	»	4.519.000	457.000	4.483.000	»
Liquidation des consortiums et comptoirs d'achats créés pendant la guerre (Loi du 31 juillet 1920)	»	»	1.230.000	501.000	»	729.000
Service des essences et pétroles (Loi du 31 juillet 1920)	»	»	1.782.072.000	166.030.000	1.616.042.000	»
Versements effectués en exécution du protocole interallié du 16 juillet 1920 (Loi du 6 août 1920)	»	386.372.000	»	239.943.000	»	626.315.000
Versements de diverses puissances en exécution des traités de paix (Loi du 31 juillet 1920)	»	»	»	»	»	»
Dépenses et versements en exécution des traités de paix : régions dévastées (Loi du 31 juillet 1920)	»	»	»	»	»	»
Dépenses et versements en exécution des traités de paix : pensions et divers (Loi du 31 juillet 1920)	»	»	»	»	»	»
Compte des alcools	»	4.298.250	138.659.970	250.575.180	»	116.213.460
Approvisionnement de combustibles	120.597.817	»	1.473.181.063	1.622.997.292	»	29.148.412

APPENDICE

1^{er} décembre 1922

Les désirs exprimés par la Cour des Comptes, les souhaits qu'elle formulait en ce qui concerne la liquidation des comptes spéciaux du Trésor sont exaucés.

Au 8 juillet 1922, le Ministre des Finances, M. de Lasteyrie, présentait à la Chambre un projet de loi renvoyé à la Commission des Finances concernant la liquidation des Comptes Spéciaux.

Interrompus par les vacances, ce n'est qu'à la rentrée des Chambres que l'examen et la discussion du projet par les Commissions des Finances ont pu avoir lieu.

En voici le texte :

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESSIEURS,

Le Parlement, justement préoccupé des dangers qu'ils faisaient courir aux finances publiques, a prononcé la clôture de plusieurs comptes spéciaux du Trésor créés depuis le 1^{er} août 1914.

En particulier, les comptes du ravitaillement de la population civile qui, aux termes de l'article 72 de la loi de

finances du 31 décembre 1921, devaient être clos à la date du 30 juin 1922, seront clos le 31 octobre prochain (loi du 30 juin 1922, article 12). Le compte des produits chimiques agricoles sera clos à la même date (même loi, article 11).

Ces comptes ne font pas actuellement d'opérations nouvelles. *Leur existence industrielle ou commerciale est achevée.* Mais ils ont à liquider et à apurer un grand nombre d'opérations antérieures au 31 décembre 1921 : opérations de dépenses de très peu d'importance, opérations de recettes encore considérables. Le service spécial de la liquidation des stocks américains se trouvera dans une situation analogue au commencement de l'année 1923 et la clôture de ce compte peut être envisagé pour cette époque.

La Cour des comptes et le Département des finances ont constaté, à diverses reprises, l'existence des restes à recouvrer très élevés sur certains de ces comptes spéciaux. Cette situation, pour regrettable qu'elle soit, s'explique par ce fait que les opérations ont atteint plusieurs dizaines de milliards et qu'au début du fonctionnement de certains services pendant la guerre, les préoccupations de régularité financière ont souvent passé au second plan. Il a pu, en outre, se produire des négligences dans la liquidation des droits de l'État ; le recouvrement des créances a rencontré des difficultés ou n'a pas été poursuivi avec toutes les diligences désirables ; enfin le nombre des créances contentieuses s'est accru dans de telles proportions que l'agence judiciaire du Trésor, chargée de les recouvrer, a été débordée. Or, s'il est indispensable que l'État paye régulièrement ce qu'il doit à ses vendeurs, il n'est pas moins nécessaire que ses acheteurs acquittent intégralement leurs dettes envers lui.

Les comptes spéciaux du Trésor dont il vient d'être parlé sont devenus aujourd'hui principalement des services de recettes. Le Ministre des Finances étant essen-

tiellement le ministre chargé des recettes, il y aurait avantage à grouper les comptes, à la date de leur clôture et en vue de leur apurement définitif, sous son autorité exclusive au lieu de les laisser disséminés sous l'autorité des divers ministères dont ils dépendent actuellement.

A cet effet, nous vous proposons de créer un service unique « d'apurement des comptes spéciaux », dans le domaine duquel ces comptes seront placés à la date de leur clôture. La concentration des services permettra, sinon dès le premier jour, du moins rapidement, de réduire dans une proportion très sensible les personnels actuels ; elle présentera surtout l'avantage de coordonner leurs efforts dans le but commun d'activer les opérations d'apurement et rendra ainsi possibles, au fur et à mesure de la diminution des restes à recouvrer, de nouvelles et sérieuses compressions dans les effectifs. La réunion sous l'autorité exclusive du Ministre des Finances de personnels et d'attributions actuellement dispersés entre plusieurs administrations permettra de faire pénétrer dans toutes les parties du service le constant souci de l'intérêt du Trésor qui doit l'inspirer sans cesse et qui doit prendre désormais la prédominance sur toute autre préoccupation.

Il y a également un intérêt considérable à réunir sous la responsabilité d'un seul agent comptable et à présenter dans un compte d'ensemble, soumis à la juridiction de la Cour des comptes, toutes les opérations de liquidation. L'apurement des comptes spéciaux ne saurait être soustrait au contrôle judiciaire sans danger pour les finances publiques et sans dommage pour l'exercice du contrôle parlementaire lui-même.

La Cour des comptes a exposé son sentiment sur cette importante question dans un référé adressé le 25 février 1922 au Ministre des Finances. « L'exact et prompt apurement des restes à recouvrer des comptes spéciaux, dit-elle, doit

être regardé comme tout à fait indispensable... La vie des services peut s'interrompre, les droits de l'État ne sont pas éteints ; il faut donc qu'un comptable prenne charge de ces restes et qu'il vienne en compter devant la Cour. Il ne saurait sans doute être question de maintenir en fonction tous les comptables des comptes spéciaux ; on risquerait de prolonger ainsi indéfiniment, sous prétexte de liquidation, les services mêmes que l'on veut supprimer. D'un autre côté les comptables réguliers et permanents du Trésor, qui seraient les plus qualifiés pour ces fonctions, sont déjà surchargés et peuvent reculer devant la tâche. Peut-être conviendrait-il dès lors de créer de nouveaux comptables peu nombreux pour l'apurement des restes à recouvrer des comptes spéciaux. Ces comptables seraient justiciables de la Cour, leur responsabilité serait sérieusement organisée. »

Le présent projet de loi a ainsi été préparé par le Ministère des Finances en conformité de vues avec cette haute juridiction et d'après ses suggestions mêmes, sauf que l'institution d'un seul comptable a paru suffisante.

Il est difficile d'évaluer de manière précise le chiffre des recettes à récupérer sur les comptes spéciaux, beaucoup d'opérations n'étant pas encore liquidées (par exemple les opérations effectuées dans les ports par le Ravitaillement). On estime que ces recettes s'élèvent à plusieurs centaines de millions, ce qui fait ressortir l'intérêt, pour le Trésor, de la bonne organisation du service dont la création vous est aujourd'hui proposée.

Le service unique d'apurement des comptes spéciaux comprendrait ;

Un chef de service, assisté d'un comité contentieux ;

Un certain nombre de sections correspondant à un ou plusieurs comptes spéciaux (Ravitaillement, Stocks, etc.) : le compte unique d'apurement serait d'ailleurs divisé lui-

même en sections correspondant à chacun de ces comptes, de manière à leur conserver leur physionomie exacte jusqu'au jour de l'apurement définitif ;

Un comptable responsable et justiciable de la Cour des comptes.

D'après le principe général posé par l'article premier du projet de loi, le nouveau compte d'apurement se substituera automatiquement, à partir du 1^{er} janvier 1923, aux comptes spéciaux qui seront clos après cette date : ce sera le cas par exemple pour ceux de la liquidation des stocks américains et de la chaussure nationale, dont nous proposerons ultérieurement de prononcer la clôture ; de même l'apurement des opérations de la liquidation des stocks français, bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un compte spécial, sera confié au nouveau service. Mais, comme certains comptes spéciaux, notamment ceux du ravitaillement et des approvisionnements en produits chimiques agricoles, ont été déclarés clos à la date du 31 octobre prochain, nous proposons de ne pas attendre le 1^{er} janvier pour en confier l'apurement au nouveau service ; celui-ci en serait donc chargé dès le 1^{er} novembre.

Tel est l'objet du projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations. Nous sommes assurés que le Parlement ne refusera pas au Ministre des Finances les moyens nécessaires pour défendre efficacement à cette occasion les intérêts du Trésor, hâter l'établissement de la comptabilité définitive des comptes spéciaux et supprimer au plus tôt les services chargés de la gestion de ces comptes.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

ARTICLE PREMIER

« A partir du 1^{er} janvier 1923, les opérations de recettes et de dépenses restant à effectuer ou à régulariser au titre des services spéciaux du Trésor dont la clôture aura été prononcée seront inscrites à un compte unique d'apurement à ouvrir dans les écritures du Trésor sous la rubrique « *Apurement des comptes spéciaux du Trésor* ». Cette disposition s'appliquera, dès le 1^{er} novembre 1922, aux comptes spéciaux du ravitaillement et au compte des approvisionnements en produits chimiques agricoles, qui sont clos au 31 octobre 1922 en vertu des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 1922. [L'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 ne sera pas applicable au compte « *Apurement des comptes spéciaux du Trésor* ».

« Les opérations visées à l'alinéa précédent seront effectuées par un service placé sous l'autorité exclusive du Ministre des Finances.

« Ce service sera également chargé, dans les conditions déterminées par l'article 8 de la présente loi, d'achever les opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks constitués par l'Etat en vue des besoins de la guerre. »

Le compte unique « Apurement des comptes spéciaux du Trésor » viendra se substituer à divers comptes spéciaux dont l'ouverture a été prescrite par le Parlement et dont il a décidé ou décidera la clôture. Cependant, jusqu'à l'achèvement complet des opérations, il est nécessaire de conserver à chaque compte spécial son individualité, pour en connaître la physionomie réelle et en déterminer les résultats par un solde final, débiteur ou créditeur. Chacun des comptes clos formera donc une section du compte unique d'apurement.

Cette même nécessité de ne pas tronquer les résultats définitifs a comme corollaire l'inscription des recettes à récupérer au cours des opérations d'apurement à un compte spécial du Trésor. L'attribution de ces recettes aux budgets en cours lors de leur recouvrement fausserait complètement les résultats apparents de la gestion des comptes spéciaux. Ces comptes ont, en général, été tout d'abord des services dépensiers et leur passif doit être finalement diminué du montant exact de toutes les recettes récupérées ; inversement, quelques-uns d'entre eux ont fait au début plus de recettes que de dépenses, mais doivent inscrire encore à leur débit des paiements importants.

Ainsi que le remarque, par exemple, pour le Ravitaillement, M. Charles Leboucq, député, dans son rapport annexé au procès-verbal de la séance du 29 juin 1922, il est nécessaire « de faire apparaître dans un même compte toutes les dépenses et toutes les recettes qui ont été faites en vue d'assurer le ravitaillement de la population civile et militaire, et d'établir quel aura été le coût de la politique suivie par les différents Gouvernements qui se sont succédé au cours de la guerre, notamment en ce qui concerne le maintien du prix du pain... De même, en ce qui concerne les recettes, il ne peut s'élever aucun doute sur la nécessité d'imputer sur les comptes spéciaux des ventes de blés ou d'autres denrées qui ont été effectuées depuis le 1^{er} janvier 1922. Agir autrement serait tronquer la représentation de la gestion du ravitaillement et donner au Parlement une image inexacte de ce qui s'est passé. »

Quant aux dépenses d'administration générale du service d'apurement (personnel et matériel), elles feront l'objet de crédits budgétaires votés par les Chambres. A l'heure actuelle, ces dépenses sont imputées tantôt au budget général en tout ou partie, tantôt au débit des comptes spéciaux. Nous estimons que toutes les dépenses d'administration

doivent être soumises au Parlement et autorisées par lui ; nous soumettrons incessamment aux Chambres les transferts de crédits qu'il y a lieu d'effectuer du Ministère du Commerce à celui des Finances pour assurer le fonctionnement du nouveau service pendant les deux derniers mois de l'année. Mais, le nouveau compte ne devant comporter que des opérations de régularisation, il n'y a pas lieu de le soumettre à la procédure budgétaire prévue pour un certain nombre de comptes spéciaux par l'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 ; il serait d'ailleurs difficile de faire des prévisions sur le montant des recettes et des dépenses à imputer au nouveau compte au titre des comptes en liquidation.

Enfin, bien que les opérations résultant de l'application de la loi du 19 avril 1919, relative à la liquidation des stocks constitués par l'Etat en vue des besoins de la guerre, soient effectuées au titre budgétaire et ne soient pas inscrites à un compte spécial du Trésor, il paraît nécessaire d'en confier l'achèvement au service d'apurement des comptes spéciaux. Une liaison étroite existe entre ces opérations et celles du Ravitaillement et de la Liquidation des stocks américains ; il est donc logique, dans un but d'homogénéité, de faire rentrer la liquidation des stocks français dans les attributions du chef du nouveau service et du comité de contentieux, tout en la laissant en dehors de l'intervention de l'agent comptable du compte d'apurement, ainsi que le précise l'article 8 du présent projet de loi. En outre, l'autorité du Ministre des Finances s'exercera ainsi d'une manière plus directe et plus efficace, en vue de hâter ces opérations de liquidation.

ART. 2.

« Le service prévu au deuxième alinéa de l'article précédent est administré par un chef de service, dont l'emploi est créé pour trois ans au Ministère des Finances.

« Les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées par un agent comptable justiciable de la Cour des comptes et assujetti à un cautionnement.

« Le chef du service est assisté d'un comité de contentieux. »

Le rôle du nouvel organisme sera assez important pour qu'il soit nécessaire de mettre à sa tête un fonctionnaire spécial ayant le titre de chef de service : nous demandons donc l'autorisation de créer cet emploi au Ministère des Finances pour une période de trois ans. Le supplément de dépenses qui résultera de cette création sera rapidement compensé et au delà par les suppressions qui seront réalisées dans le haut personnel des administrations actuelles des comptes spéciaux.

L'organisation d'un comité de contentieux paraît fort importante pour l'examen des questions délicates qui ne manqueront pas d'être soulevées par les redevables au cours des opérations de recouvrement. Composé de techniciens au courant des problèmes du droit financier, du droit public et du droit privé, il sera chargé de l'étude de toutes les créances du Trésor contestées. Son intervention donnera la garantie qu'aucun débiteur ne pourra se soustraire, sans motif légitime, à l'exécution de ses obligations.

L'agent comptable centralisera dans ses écritures toutes les opérations matérielles de recettes et de dépenses faites pour son compte par les comptables du Trésor (caissier-payeur central, trésoriers-payeurs généraux, trésoriers-payeurs coloniaux, etc.) : il sera responsable de leur régularité et en présentera le compte d'ensemble à la Cour des comptes. Les agents comptables chargés actuellement de la gestion des services spéciaux pourront ainsi être supprimés à très bref délai lors du rattachement de ces services au compte unique d'apurement.

ART. 3.

« Le chef du service peut, par délégation du Ministre des Finances, émettre les titres de recettes ; ces titres, revêtus de sa signature, sont exécutoires dans les conditions de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898. Il peut, en vertu de la même délégation, être ordonnateur des dépenses.

« Les opérations du compte d'apurement sont soumises à la législation sur le contrôle des dépenses engagées. »

Les titres de recettes en conformité desquels l'agent comptable fera opérer les recouvrements par les agents du Trésor émaneront, en vertu d'une délégation du Ministre des Finances, du chef du service d'apurement. L'ordonnement des dépenses du compte rentrera aussi dans les attributions de ce fonctionnaire, autorisé à cet effet par le Ministre des Finances.

Afin de ne pas obliger le Ministre des Finances à intervenir personnellement pour la délivrance d'un état exécutoire dès qu'une difficulté serait soulevée à l'occasion du recouvrement des titres émis par le chef du service, il a paru nécessaire de donner à ce dernier le droit de délivrer lui-même des états exécutoires contre les redevables, par extension des dispositions de l'article 54 de la loi de finances du 13 avril 1898 ainsi conçu : « Les états arrêtés par les Ministres, formant titre de perception des recettes de l'Etat qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement et de poursuites, ont force exécutoire, jusqu'à l'opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme en matière sommaire. »

Cette extension, combinée avec le rôle confié par l'article 6 à l'agent comptable en matière de poursuites, est de nature à armer le service d'apurement de moyens efficaces

pour parvenir aussi rapidement que possible au recouvrement des recettes.

ART. 4.

« A défaut de payement dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification du montant de leur dette, les redevables sont astreints, sur la somme dont ils seront reconnus définitivement débiteurs, au payement d'un intérêt de retard, calculé au taux de 7 0/0 par an, à partir de la notification par lettre recommandée ou par acte extrajudiciaire. »

Au point où en est arrivée la liquidation des comptes spéciaux, il n'est pas possible d'appliquer purement et simplement le droit commun en matière d'intérêts à la charge des redevables. La disposition proposée s'en écarte à deux points de vue. En premier lieu, elle fait courir de plein droit des intérêts qui, en règle générale, ne courent que du jour de la demande en justice. Du second lieu, elle fixe, pour ces intérêts, un taux supérieur au taux légal.

Cette double dérogation se justifie par les circonstances. La mauvaise volonté manifestée par certains redevables pour s'acquitter de leur dette ne peut être rapidement vaincue que par une astreinte à des intérêts de retard, imposés de plein droit et sans qu'une intervention judiciaire soit nécessaire. D'autre part, pour constituer un moyen efficace de pression sur les retardataires, l'intérêt doit évidemment être supérieur au taux légal et au moins sensiblement équivalent au revenu que les débiteurs peuvent tirer directement, en matière commerciale, des sommes qu'ils refusent de verser au Trésor. Un délai de quinze jours à partir de la notification du montant de leur dette est suffisant pour que les redevables prennent leurs dispositions en vue d'un payement qui, le plus souvent, a été par eux abusivement retardé.

ART. 5.

« Le chef du service peut accorder aux redevables des délais de paiement pendant la durée desquels les intérêts courent dans les conditions fixées par l'article précédent. Sur avis conforme du comité de contentieux, il peut transiger ou prononcer des admissions en décharge. »

L'octroi d'un délai de paiement peut être avantageux pour sauvegarder les intérêts du Trésor, tout en évitant d'engager des instances judiciaires contre des redevables qui se trouveraient dans l'impossibilité momentanée de payer, ou qui demanderaient à échelonner en plusieurs échéances le versement de sommes parfois importantes. Le chef du service est qualifié pour déterminer ces modalités de paiement et il convient de lui laisser une certaine latitude pour la fixation des délais.

Au contraire le comité de contentieux doit toujours être appelé à instruire les affaires pouvant aboutir soit à une transaction, soit à une admission en décharge. La nécessité de l'avis conforme de ce comité, c'est-à-dire de l'accord entre le chef du service et le comité, donne d'ailleurs toute garantie que les droits du Trésor seront toujours sauvegardés.

ART. 6.

« L'agent comptable est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences et poursuites nécessaires pour la perception des recettes ; de faire faire contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête du chef du service, les exploits, significations, poursuites et commandements ; d'empêcher les prescriptions ; de veiller à la conservation des droits et hypothèques. Les saisies et les ventes doivent être spécialement autorisées par le chef du service.

Les admissions en non-valeur sont prononcées par ce dernier, sur avis conforme du comité de contentieux. Les

sommes admises en non-valeur seront transférées à l'agence judiciaire du Trésor au titre des surséances. »

Dans l'organisation actuelle, les comptables des services spéciaux ne sont pas armés légalement pour exercer les poursuites. Si l'on excepte le service de la motoculture qui est autorisé à poursuivre conformément aux règles établies en matière de contributions directes, les autres services spéciaux ne peuvent, en cas de difficultés de recouvrement, que demander au Ministre la délivrance d'un état exécutoire, suivant les dispositions de l'article 54 de la loi de finances du 13 avril 1898. Mais dès l'instant où cet état exécutoire est frappé d'opposition, le comptable du service spécial est dessaisi, la prise en charge est déduite de ses écritures et l'affaire passe aux mains de l'agent judiciaire du Trésor. L'agence judiciaire n'est pas organisée pour exécuter des opérations aussi considérables et d'une aussi grande variété ; sa procédure est lente et oblige à des correspondances multiples, non seulement avec les redevables, mais aussi avec les administrations intéressées ; ses frais de poursuites sont très élevés ; enfin elle n'est pas soumise au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Il a donc paru indispensable de charger l'agent comptable du service d'apurement d'exercer, sous sa responsabilité personnelle et à la requête du chef de ce service, les poursuites nécessaires contre les redevables en retard de payer. Les dispositions de l'article 6 du projet de loi, qui déterminent à cet égard les pouvoirs et les obligations de l'agent comptable, ont été calquées sur celles de l'arrêté du 19 vendémiaire an xii concernant les receveurs municipaux. La procédure d'exécution sera plus rapide, l'article 3 du projet de loi autorisant le chef du service à délivrer lui-même des états exécutoires ; elle sera moins coûteuse que celle de l'agence judiciaire. Enfin, la responsabilité pécuniaire de l'agent comptable sera le plus sûr

garant de ses diligences qui, au surplus, devront être justifiées par lui à la Cour des comptes.

Cette responsabilité pourra d'ailleurs être dégagée par l'admission de certaines créances en non-valeur.

La question importante des non-valeurs, dont on ne s'est généralement pas préoccupé en organisant les services spéciaux du Trésor, doit être réglée légalement. Le comité de contentieux est tout naturellement désigné pour examiner, à ce point de vue, les demandes des redevables ou de l'agent comptable et pour prononcer les admissions en non-valeur. Les décisions motivées de ce comité libéreront le comptable au regard du juge des comptes.

Comme il importe, néanmoins, de ne pas perdre la trace des créances admises en non-valeur, ces créances, au fur et à mesure des admissions, devront être notifiées pour transfert à l'agence judiciaire du Trésor au titre des sur-séances. Cette agence, au moyen d'un répertoire, pourra suivre ces créances et en opérera le recouvrement au cas où le débiteur insolvable reviendrait ultérieurement à meilleure fortune.

ART. 7.

« Le compte d'administration du chef du service, le compte de gestion du comptable sont établis chaque année. Le compte de gestion est soumis à la juridiction de la Cour des comptes ».

Les opérations d'apurement étant décrites dans un compte spécial du Trésor, les comptes administratif et de gestion doivent être dressés par année et non par exercice.

La Cour des comptes devra, naturellement, statuer par arrêt sur le compte de gestion, de même qu'elle statue actuellement sur les comptes de gestion des divers services spéciaux du Trésor pourvus d'un agent comptable.

ART. 8.

« Pour l'achèvement des opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks, le chef du service et le comité de contentieux auront les pouvoirs et les moyens d'action déterminés par les articles 3, 4 et 5 de la présente loi.

« L'agent comptable du compte d'apurement n'aura pas à intervenir à l'occasion de ces opérations qui continueront à être effectuées par les trésoriers-payeurs généraux ou par les receveurs des domaines dans les conditions prescrites par la loi du 18 avril 1919. »

Les dispositions des articles 3, 4 et 5 ci-dessus, concernant l'émission par le chef du service de titres de recettes exécutoires, l'ordonnancement des dépenses, le contrôle des dépenses engagées, le paiement des intérêts de retard par les redevables, l'octroi de délais de paiement par le chef du service, les transactions ou admissions en décharge sur avis conforme du comité de contentieux, s'appliqueront à l'achèvement des opérations de liquidation des stocks prévues par la loi du 18 avril 1919. Mais, ces opérations constituant des recettes et des dépenses budgétaires, l'agent comptable du compte spécial d'apurement ne saurait en être chargé ; les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des domaines continueront donc à les effectuer suivant les prescriptions de la loi du 18 avril 1919.

ART. 9.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne la composition du comité de contentieux. »

Le présent projet de loi, qui introduit dans notre législation quelques principes nouveaux, ne peut comprendre

toutes les mesures de détail nécessaires à son application : en particulier la composition du comité de contentieux devra être précisée par le règlement d'administration publique à intervenir.

Nous avons, en conséquence, l'honneur de soumettre à vos délibérations le projet de loi dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

Le Président de la République Française.

Décète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} janvier 1923, les opérations de recettes et de dépenses restant à effectuer ou à régulariser au titre des services spéciaux du Trésor dont la clôture aura été prononcée seront inscrites à un compte unique d'apurement à ouvrir dans les écritures du Trésor sous la rubrique « *Apurement des Comptes Spéciaux du Trésor* ». Cette disposition s'appliquera, dès le 1^{er} novembre 1922, aux comptes spéciaux du ravitaillement et au compte des approvisionnements en produits chimiques agricoles, qui sont clos au 31 octobre 1922 en vertu des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 1922. L'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 ne sera pas applicable au compte « *Apurement des Comptes Spéciaux du Trésor* ».

Les opérations visées à l'alinéa précédent seront

effectuées par un service placé sous l'autorité exclusive du Ministre des Finances.

Ce service sera également chargé, dans les conditions déterminées par l'article 8 de la présente loi, d'achever les opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks constitués par l'Etat en vue des besoins de la guerre.

Art. 2. — Le service prévu au deuxième alinéa de l'article précédent est administré par un chef de service, dont l'emploi est créé pour trois ans au Ministère des Finances.

Les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées par un agent comptable justiciable de la Cour des Comptes et assujetti à un cautionnement.

Le chef du service est assisté d'un comité de contentieux.

Art. 3. — Le chef du service peut, par délégation du Ministre des Finances, émettre les titres de recettes ; ces titres, revêtus de sa signature, sont exécutoires dans les conditions de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898. Il peut, en vertu de la même délégation, être ordonnateur des dépenses.

Les opérations du compte d'apurement sont soumises à la législation sur le contrôle des dépenses engagées.

Art. 4. — A défaut du paiement dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification du montant de leur dette, les redevables sont astreints, sur la somme dont ils seront reconnus définitivement débiteurs, au paiement d'un intérêt de retard, calculé au

taux de 7 0/0 par an, à partir de la notification par lettre recommandée ou par acte extrajudiciaire.

Art. 5. — Le chef de service peut accorder aux redevables des délais de paiement pendant la durée desquels les intérêts courent dans les conditions fixées par l'article précédent. Sur avis conforme du comité de contentieux, il peut transiger ou prononcer des admissions en décharge.

Art. 6. — L'agent comptable est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences et poursuites nécessaires pour la perception des recettes ; de faire faire contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête du chef du service, les exploits, significations, poursuites et commandements ; d'empêcher les prescriptions ; de veiller à la conservation des droits et hypothèques. Les saisies et les ventes doivent être spécialement autorisées par le chef du service.

Les admissions en non-valeurs sont prononcées par ce dernier, sur avis conforme du comité de contentieux. Les sommes admises en non-valeur seront transférées à l'agence judiciaire du Trésor au titre des surséances.

Art. 7. — Le compte d'admission du chef de service, le compte de gestion du comptable sont établis chaque année. Le compte de gestion est soumis à la juridiction de la Cour des Comptes.

Art. 8. — Pour l'achèvement des opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks, le chef du service et le comité de contentieux auront les pouvoirs et les moyens d'action déterminés par les articles 3, 4 et 5 de la présente loi.

L'agent comptable du compte d'apurement n'aura pas à intervenir à l'occasion de ces opérations qui continueront à être effectuées par les Trésoriers-payeurs généraux ou par les receveurs des domaines dans les conditions prescrites par la loi du 18 avril 1919.

Art. 9. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne la composition du comité de contentieux.

Paris, 8 juillet 1922.

Signé : Ch. de LASTEYRIE

Signé : A. MILLERAND

Rapporté par le Rapporteur général de la Commission des finances, M. Bokanowski, le projet fut adopté par la Chambre avec de légers amendements (1) dans la séance du 17 novembre 1922.

Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} janvier 1922, les opérations de recettes et de dépenses restant à effectuer ou à régulariser au titre des services spéciaux du Trésor, dont la clôture aura été prononcée, seront inscrites à un compte unique d'apurement à ouvrir dans les écritures du Trésor sous la rubrique « Apurement des Comptes Spéciaux du Trésor ».

« Cette disposition s'appliquera, dès le 1^{er} novembre 1922, aux Comptes Spéciaux du ravitaillement et au

(1) Ces modifications portent sur la date de départ des intérêts de retard et sur le taux de ces intérêts.

compte des approvisionnements en produits chimiques agricoles qui sont clos au 31 octobre 1922, en vertu des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 1922.

« L'article 34 de la loi des finances du 30 avril 1921 ne sera pas applicable au compte « Apurement des Comptes Spéciaux du Trésor ».

« Les opérations visées à l'alinéa précédent seront effectuées par un service placé sous l'autorité exclusive du Ministre des Finances.

« Ce service sera également chargé, dans les conditions déterminées par l'article 9 de la présente loi, d'achever les opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks constitués par l'Etat en vue des besoins de la guerre ».

Art. 2. — « Le service prévu au deuxième alinéa de l'article précédent est administré par un chef de service, dont l'emploi est créé pour trois ans au Ministère des Finances.

« Les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées par un agent comptable justiciable de la Cour des Comptes et assujetti à un cautionnement ».

Art. 3. — « Il est institué un comité de contentieux pour l'étude des questions litigieuses qui seront soulevées au cours des opérations de recouvrement ».

Art. 4. — Le chef du service peut, par délégation du ministre des finances, émettre les titres de recettes, ces titres, revêtus de sa signature, sont exécutoires dans les conditions de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898. Il peut, en vertu de la même délégation, être ordonnateur des dépenses.

« Les opérations du compte d'apurement sont soumises à la législation sur le contrôle des dépenses engagées ».

Art. 5. — A défaut de paiement dans un délai de 15 jours à compter de la promulgation de la présente loi, les redevables sont astreints, sur la somme dont ils seront reconnus débiteurs, au paiement d'un intérêt de retard calculé au taux de 8 0/0 par an et qui courra du jour de ladite promulgation.

Art. 6. — Le chef du service peut accorder aux redevables des délais de paiement pendant la durée desquels les intérêts courent dans les conditions fixées par l'article précédent.

« Après avis du comité du contentieux, il peut transiger ou prononcer des admissions en décharge ».

Art. 7. — L'agent comptable est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences et poursuites nécessaires pour la perception des recettes ; de faire faire, contre les débiteurs en retard de payer, les exploits, significations, poursuites et commandements ; et d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des droits et hypothèques. Les saisies et les ventes doivent être spécialement autorisées par le chef du service.

« Les admissions en non-valeur sont prononcées par le chef du service, après avis du comité de contentieux. Les sommes admises en non-valeur seront transférées à l'agence judiciaire du Trésor au titre des surseances ».

Art. 8. — Le compte d'administration du chef du service, le compte de gestion du comptable sont éta-

blis chaque année. Le compte de gestion est soumis à la juridiction de la Cour des Comptes.

Art. 9. — « Pour l'achèvement des opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks, le chef du service et le comité de contentieux auront les pouvoirs et les moyens d'action déterminés par les articles 4, 5 et 6 de la présente loi. »

« L'agent comptable du compte d'apurement n'aura pas à intervenir à l'occasion de ces opérations qui continueront à être effectuées par des Trésoriers payeurs généraux ou par les receveurs des domaines dans les conditions prescrites par la loi du 18 avril 1919 ».

Art. 10. — Un décret contresigné par le Ministre des finances déterminera les conditions d'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne la composition du comité de contentieux. »

Art. 11. — Sur les crédits ouverts au ministre du commerce et de l'industrie, au titre du budget général de l'exercice 1922, par la loi des finances du 31 décembre 1921 et par des lois spéciales, une somme totale de 1.768.402 francs est et demeure définitivement annulée sur les chapitres ci-après du budget de son département :

Défenses Extraordinaires

Troisième Partie

Services Généraux des Ministères

CHAP. J. — Service du ravitaillement. Traitement du personnel de l'administration centrale. 297.450 Fr.

CHAP. K. — Service du ravitaillement. Indemnités spéciales. Travaux extraordinaires. Indemnité de résidence. Indemnités pour charges de famille 15.937.

CHAP. L. — Service du ravitaillement. Frais d'enquêtes, de missions et de déplacements 98.982.

CHAP. M. — Service du ravitaillement. Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale 115.079.

CHAP. N. — Service du ravitaillement. Frais de correspondance télégraphique 4.406.

CHAP. O. — Service du ravitaillement. Bureaux permanents. Régies des ports, magasins, manutention et personnel 348.029.

CHAP. P. — Service du ravitaillement. Service des recherches 759.049.

CHAP. Q. — Service du ravitaillement. Réparations locales 100.100.

CHAP. R. — Indemnité exceptionnelle de cherté de vie 29.370.

Total égal. 1.768.402 Fr.

Art. 12. — Il est ouvert au ministre des finances, en addition aux crédits alloués par la loi de finances du 31 décembre 1921 et par des lois spéciales, pour les dépenses du budget général de l'exercice 1922, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 1.776.970 francs et applicables aux chapitres ci-après du budget de son département :

Dépenses extraordinaires

Troisième Partie

Services Généraux des Ministères

- CHAP. N. A. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Traitements et salaires du personnel de l'administration centrale : 304.951 Fr.
- CHAP. N. B. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Indemnités spéciales. — Travaux extraordinaires. — Indemnités de résidence. — Indemnités pour charges de famille : 17.004 Fr.
- CHAP. N. C. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Indemnité exceptionnelle de cherté de vie : 29.370 Fr.
- CHAP. N. D. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Frais d'enquêtes, de missions et de déplacements : 98.982 Fr.
- CHAP. N. E. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale : 145.079 Fr.
- CHAP. N. F. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Frais de correspondance télégraphique : 4.406 Fr.
- CHAP. N. G. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Dépenses des bureaux permanents, des régies, des ports et des magasins de l'ancien service du ravitaillement : 348.029 Fr.
- CHAP. N. H. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Dépenses du service des recherches : 759.049 Fr.

CHAP. N. I. — Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor. — Réparations locatives : 100.100Fr.

Total égal : 1.776.970 Francs.

Il sera pourvu aux crédits ci-dessus au moyen des ressources du budget général de l'exercice 1922. »

Rapporté devant le Sénat par le Rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Béranger, le projet fut voté sans amendement, à l'unanimité par la Chambre haute dans la séance du 30 novembre 1922.

Vu, le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu, et lu,
Le Président de la thèse,
ALLIX

Vu et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris,
PAUL APPELL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Définition des comptes spéciaux . . .	3
CHAPITRE II. — Des infractions aux principes budgétaires qu'on relève dans les comptes spéciaux.	7
CHAPITRE III. — Étude sommaire des comptes spéciaux créés avant le 1 ^{er} août 1914	11
CHAPITRE IV. — Des comptes spéciaux créés depuis le 1 ^{er} août 1914	28
CHAPITRE V. — Des idées d'ensemble que suggère l'étude des comptes spéciaux commerciaux et industriels.	114
CHAPITRE VI. — Des efforts réalisés pour remédier aux incon- vénients des comptes spéciaux	118
APPENDICE	133
